

การเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

นายสุจิต จงประเสริฐ



สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

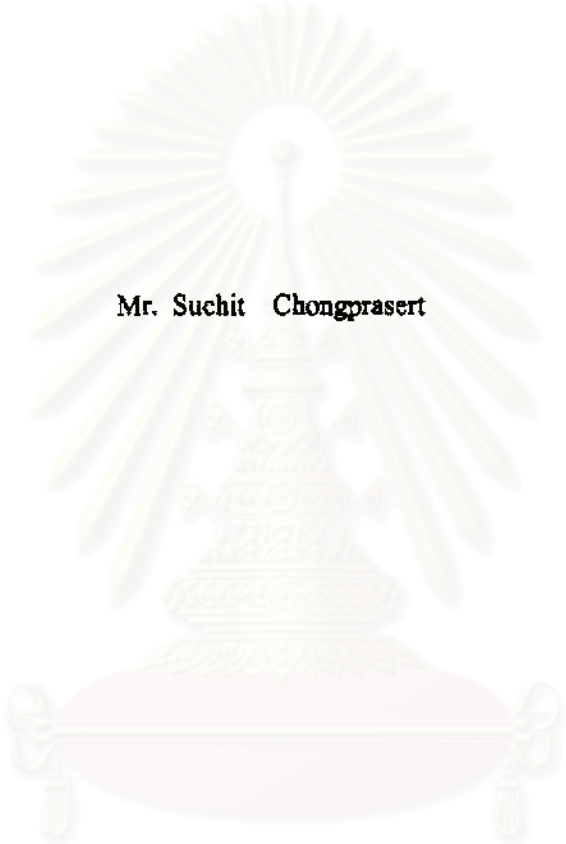
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-638-458-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POLITICAL INFLUENCE ON LAND TITLE DEED ISSUING



Mr. Suchit Chongprasert

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1997

ISBN 974-638-458-9

ชื่อวิทยานิพนธ์

การเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

โดย

นายสุจิต จงประเสริฐ

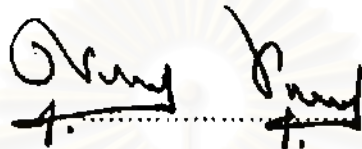
ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจิตธนารักษ์

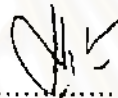
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

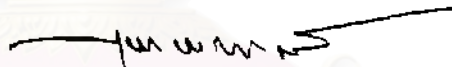
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุภวัฒน์ ขุดวิวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)



อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจิตธนารักษ์)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร)

สถาบันวิจัยประชากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C831740 : MAJOR GOVERNMENT
KEY WORD: POLITICS INFLUENCE
POLITICAL INFLUENCE ONLAND TITLE DEED ISSUING, THESIS
ADVISOR : ASSO. PROF. WITHAYA SUCHARITHANARUGSE, Ph.D.
193 pp.


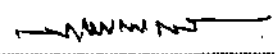
Abstract

This thesis aims at studying criteria, methods and conditions of the land title insurance in the Nongkai province area, which are related to an exercise of power and influence embedded in the political process. Clearly, its focus is the politics of land title deed issuing. The study therefore basically hypothesizes that political influence has a considerable effect on criteria considerations of giving out land title and government policy changes which in turn asserts effective impact on the land to right and ownership system serving the interests of both concerned politicians and influential persons.

The methodology of this study is based on a combination of document analysis and survey research strategies, plus interviews. Factual data collected from document are analyzed pointing to land title problems in the Nongkai province area. Together with the document analysis, the study make use of key people interviews, including Department of Land (DOL) executives, members of both factual and disciplinary investigation committees. These fact-based and attitudinal data of the investigations are crucial to this study.

The main finding of this study clearly indicates that important factors causing deviated criteria, regulation, and law, thus creating problems in giving out the land title deed in the Nongkai province area are interventions of the politicians who have power and influence on the administration procedures and responsible bureaucrats. These politicians could give benefits both tangibly and intangibly to DOC officials, thus causing adverse impact on the organ of the state dealing with land title deed insurance.

ภาควิชา..... การปกครอง
สาขาวิชา..... การปกครอง
ปีการศึกษา..... 2540

ลายมือชื่อนิติกร..... 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม.....

สุจิต จงประเสริฐ : การเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (POLITICAL INFLUENCE ON LAND TITLE DEED ISSUING) อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์, 193 หน้า


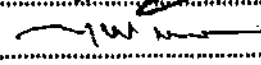
วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งศึกษาหาคำศัพท์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของพื้นที่จังหวัดหนองคาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจและอิทธิพลอันเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมืองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ โดยมีสมมุติฐานในการศึกษาว่าอิทธิพลทางการเมืองมีผลต่อการเบี่ยงเบนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ของนักการเมือง และผู้มีอิทธิพล

การศึกษาใช้วิธีการวิจัยเอกสาร และ นำข้อเท็จจริงของปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของพื้นที่จังหวัดหนองคาย ซึ่งมีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองมาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหานั้น นอกจากนั้น ยังได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดินและกรมการผู้เกี่ยวข้องในการสอบสวนข้อเท็จจริงและสอบสวนวินัยซึ่งเป็นผู้ให้ทัศนะอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคายมีไปจากหลักเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมายเพราะมีการเข้าแทรกแซงโดยนักการเมืองซึ่งมีอำนาจและอิทธิพล ในทางการบริหารสามารถชี้นำข้าราชการประจำ โดยการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้ในทางรูปธรรมและนามธรรม จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันหรือองค์กรของรัฐในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2540

ลายมือชื่อนิสิต 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จได้ เนื่องด้วยความเมตตาและกรุณาอย่างสูงจาก รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธนารักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร กรรมการวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะรองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา ท่านเป็นผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครูกับศิษย์มุ่งหวังให้ความสว่าง เพื่อความสำเร็จของศิษย์ โดยคอยให้คำปรึกษา แนะนำ ตรวจสอบความถูกต้องและให้ข้อคิดเห็นที่มีคุณค่ายิ่งต่อผู้เขียน ซึ่งจะจารึกอยู่ในความทรงจำของผู้เขียนอย่างไม่มีเสื่อมคลาย และขอกราบขอบคุนรองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทป์ กังสนันท์ ที่กรุณาให้กำลังใจและแนวความคิดแก่ผู้เขียน

การวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์ในด้านการรวบรวมข้อมูล การประสานงาน และให้กำลังใจเป็นอย่างดีจาก คุณนุศล รักษา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาบางใหญ่ คุณสุภา สง่าไพฑูย์ จากหน่วยงานส่งเสริมประสิทธิภาพกรมที่ดิน คุณเทวี กนกโชติ และคุณชติยาพร ธรรมมาธิกุล จากโครงการเร่งรัดการออกโฉนดฯ กรมที่ดิน คุณศิริวัฒนา นกพลับ จากบริษัทซัมเบอร์เจอร์ โฮเวอร์ซีส์ เฮลเฮ และคุณศุภสิรวรณ จงประเสริฐ ซึ่งเป็นกำลังใจและเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนเกิดพลังตลอดเวลา รวมทั้งผู้ที่มีได้กล่าวนามอีกเป็นจำนวนมาก

ท้ายสุดขอกราบระลึกถึงพระคุณของบิดา มารดา บุรพาจารย์ และท่านวิเชียร รัตนะพีระพงศ์ (อธิบดีกรมที่ดิน) คุณอมรรักษ์ รัตนะพีระพงศ์ ซึ่งเป็นผู้ให้กำลังใจกายกำลังสติปัญญา จนผู้เขียนก้าวมามีชีวิตในสังคมมนุษย์ได้อย่างภาคภูมิใจและประสบความสำเร็จเฉกเช่นที่มีอยู่ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สุจิต จงประเสริฐ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ณ
สารบัญ	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมา.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	2
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
สมมุติฐานในการวิจัย.....	3
แนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา.....	3
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	17
วิธีการในการวิจัย.....	17
นิยามศัพท์สำคัญ.....	18
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	19
บทศึกษาวิจัย.....	19
2 แนวความคิดในทางทฤษฎี.....	20
แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการบริหาร.....	22
ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน.....	28
แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องอำนาจและอิทธิพล.....	31
การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	41
3 ความสัมพันธ์ของการออกเอกสารสิทธิ์กับการเมือง.....	46
ความสำคัญของโฉนดที่ดิน.....	46
นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน.....	49
กรมที่ดินกับการออกโฉนดที่ดิน.....	54
ระยะแรก (ก่อนสถาปนากรมที่ดิน).....	54

บทที่	หน้า
ระยะที่สอง (หลังสถาปนากรมที่ดิน).....	56
โครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ.....	60
วิธีการออกโฉนดที่ดิน	
วิธีที่ 1 โดยการเดินทางออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล(มาตรา 58, 58 ทวิ).....	66
วิธีที่ 2 การเปลี่ยน น.ส.3 ก เป็นโฉนดที่ดิน มาตรา 58 ตริ.....	71
วิธีที่ 3 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 มาตรา 59 ทวิ.....	73
มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 กับการออกเอกสารสิทธิ.....	77
ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินบนเกาะเสม็ดจังหวัดชุมพร.....	85
4 กรณีศึกษาการออกเอกสารสิทธิ (น.ส.3 ก) ในจังหวัดหนองคาย.....	90
ความนำ.....	90
เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น.....	91
ลักษณะของปัญหา.....	115
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	116
การดำเนินการของทางราชการ.....	118
ข้อมูลข่าวสาร.....	119
ข้อคิดในแง่ของกฎหมาย.....	119
5 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางการเมืองกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (น.ส. 3ก).....	125
บทนำ.....	125
วัตถุประสงค์ของนโยบายการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน.....	126
วิธีการดำเนินการตามมติ ค.ร.ม. 4 พฤษภาคม 2536.....	126
วิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองและการบริหาร.....	141
วิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยน.....	142
วิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล.....	143
6 บทสรุป.....	146
ข้อเสนอแนะ.....	149
รายการอ้างอิง.....	152
ภาคผนวก.....	156

สารบัญ (ต่อ)

หมวด 1 แผนภูมิขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน.....	157
หมวด 2 หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องหารือข้อกฎหมาย เกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน.....	161
หมวด 3 มติ ค.ร.ม. 4 พฤษภาคม 2536 และ 22 สิงหาคม 2538.....	180
ประวัติผู้เขียน	193



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย