

การจัดองค์การและบริหารงานออกนอกองค์กรที่กินในประเทศไทย

วิทยานิพนธ์



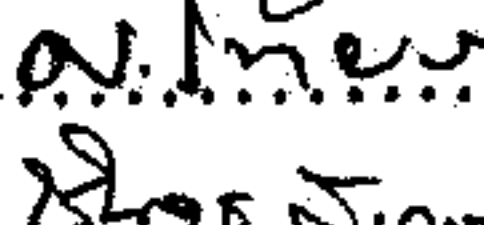
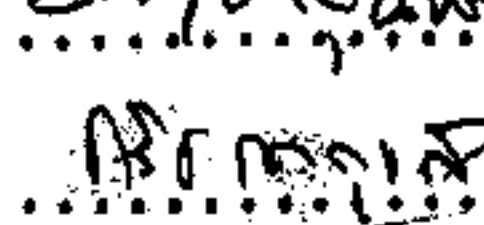

เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อเป็นส่วนประกอบ
ของการศึกษา

สำหรับปริญญา
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

โดย
จงเจริญ อนันตวิบูล
ประกาศนียบัตรวิชาจารย์ นิตศาสตร์บัณฑิต
วุฒิปริญญาการสำรวจและวิจัยทางสังคมศาสตร์

การจัดองค์การบริหารงานออกนอกเขตที่ดินในประเทศไทย

อนุมัติ

ลงชื่อ  ประธานกรรมการ
ลงชื่อ  กรรมการ
ลงชื่อ  กรรมการ
ลงชื่อ  กรรมการ
ลงชื่อ  กรรมการ

คำนำ

... การสำคัญเรื่องนี้ (ออกโฉนดที่ดิน) ได้จัดทำลงลงระเบียบเรียบร้อย เห็นผลเป็นตัวอย่างแล้ว ทั้งนี้โดยเจ้าพระยาเพชรบุรี เรงคิดอ่านขยายการให้ กว้างขวางออกไปโดยเร็ว การที่ทำอยู่บัดนี้เห็นว่าจะขยายออกไปชานัก ให้คิด อานจัดการโดยความรอนรน ซึ่งจะให้การขยายแผ่ออกเร็วขึ้น

แต่ต่อไป ให้ทำรายงานแต่เฉพาะที่ใดจัดการที่ดินนี้ บอกให้ทราบเดือน ละครั้งจวบ ในเดือนนั้นใดที่การอะไรบาง มีคนทำการเดือนนั้นเท่าใด เซอรู เวญแลวเท่าใด ไทสวนแลวเท่าใด ออกโฉนคแลวเท่าใด ทุก ๆ เดือนไปอย่า ให้ขาดกลางใด *

(พระปรมาภิไธย) สยามินทร์

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ ๓๒๑.๒๕ ล้านไร่ ในจำนวนนี้ประมาณ ๖๐,๐๘๓.๓๖๔ ไร่ หรือประมาณร้อยละ ๑๘.๓๑ เป็นเนื้อที่ถือครองเพื่อ การเกษตรทั้งหมด ^๑ ที่ดินที่ถือครองเพื่อการเกษตรนั้น เป็นเนื้อที่ซึ่งต้องออกโฉนดที่ดิน ตามสถิติของการออกหนังสือสำคัญของกรมที่ดินเมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้ออกหนังสือสำคัญ เพื่อแสดงกรรมสิทธิ์ให้ประชาชนยึดถือไว้แล้วทั้งหมด ๑๑,๓๓๒.๘๘๙ (๑๑.๓ ล้าน) โฉนด คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๓,๒๐๕,๖๑๔ ไร่ ^๒ หรือได้เนื้อที่ประมาณร้อยละ ๔.๑๑ ของที่ดิน ทั้งหมด หรือร้อยละ ๒๑.๕๔ ของที่ดินที่จะออกโฉนดได้ทั่วประเทศ ถ้าพิจารณาตัวเลขตาม ที่กล่าวแล้ว ซึ่งกรมที่ดินได้ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลา ๒๒ ปี ผลงานยังอยู่ในระดับน้อยมาก นั่นคือการดำเนินงานยังอยู่ในระดับที่ล่าช้านั่นเอง

จากความรู้สึกและการแสดงออกของประชาชนต่อกระบวนการดำเนินงาน ออกโฉนดที่ดินรายหนึ่ง ๆ ซึ่งผู้เขียนเคยปฏิบัติงานทางด้านนี้และได้รับการซักถาม คอว่าไม่ เว้นแต่จะวันจากประชาชนทั่วไป ผู้อยากได้โฉนด เพื่อนฝูง ครูบาอาจารย์ ตลอดจนบรรดา ข้าราชการหลายท่านมีใจความโดยสรุปว่า การรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้ง ๆ ที่ไม่น่าจะมีปัญหา ยุ่งยากอะไรเลย แต่ต้องใช้เวลานานมาก มีการทำงานกันหลายหน่วย ทำให้บุคคลภายนอก

* ลายพระหัตถ์ที่ ๕/๓๓๑ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม "รัตนโกสินทรศก ๑๒๑ ซึ่งพระ บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานถึงเจ้าพระยาเพเวศร์วงศ์วิวัฒน์

^๒ กองเศรษฐกิจการเกษตร, การใช้ที่ดินของประเทศไทยปี พ.ศ. ๒๕๐๖ (Land Utilization of Thailand 1955 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัมนตรี,

(พ.ศ. ๒๕๐๔), หน้า ๑๘

^๓ ตัวเลขนี้ได้จากแฟ้มเอกสารของแผนกประมวลสถิติ กองวิชาการกรมที่ดิน ขณะนี้ยังไม่เป็นที่เปิดเผยเป็นทางการ มีโฉนดที่ดินและโฉนดตราจอง ๑๑,๓๓๒,๘๘๙ โฉนดเนื้อที่ ประมาณ ๑๓,๒๐๕,๖๑๔ ไร่ ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ๕,๕๑๖ โฉนดเนื้อที่

เข้าใจได้ยาก ในส่วนภูมิภาคบางท่านได้จดหมายถามทั้งทางการและเป็นส่วนตัวมีใจความว่า
ทำไมการออกโฉนดซึ่งทางการได้เก็บสำรวจทั้งตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ บัดนี้ล่วงเลย
ไปถึง ๕ ปีแล้ว แต่ยังไม่แจกโฉนดให้ประชาชนไม่หมด เหล่านี้เป็นต้น ตามที่กล่าวมานี้เป็นเพียง
ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นแก่ผู้เขียน สำหรับเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ อีกหลายท่านซึ่งได้รับการชักถามหรือ
รับฟังข้อวิพากษ์วิจารณ์โดยนัยเดียวกัน

บางท่านก็ได้ตั้งประเด็นถามในที่ประชุม เช่น การประชุมสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกท่านหนึ่งตั้งกระทู้ถามว่า.-

"... ทั่วเวลานี้การแบ่งแยกโฉนดที่ดินเพื่อทำสัญญาซื้อขายโอนให้เป็นกรรม
สิทธิ์ของผู้ซื้อขายโดยชอบนั้น กินเวลานานเกินไป คือประมาณสองปีจึงจะสำเร็จ
แต่ในกรณีที่ต้องแบ่งที่ดินขายนี้ เจ้าของที่ดินอาจมีความจำเป็นคือมีที่ดินอยู่เพียง
แปลงเดียว แต่เมื่อเกิดขาดแคลนเงินทองหรือต้องการเงินจำนวนหนึ่งไปใช้ทำ
ทุนรอนในการประกอบอาชีพ ครั้นจะขายที่ดินทั้งหมดก็จะมีที่พอยอาศัย จึงต้อง
แบ่งขาย แต่เมื่อการแบ่งแยกโฉนดยังไม่เรียบร้อย ผู้ขายก็ยังไม่ได้รับเงินทั้ง
หมด จะไต่แต่เงินมัดจำ เพราะผู้ซื้อบางรายไม่ยอมจ่ายจนกว่าจะได้โฉนด
โฉนด ดังนั้นแล้วก็เป็นภาระลำบากแก่ผู้ขายที่ได้รับเงินล่าช้าไม่ทันแก่ความต้องการ
ที่จะบรรเทาความเดือดร้อนให้ทันทางที่จึงขอเรียนถามว่า

ท่านมีวิธีใดที่ให้การปฏิบัติงานแบ่งแยกโฉนดที่ดินนี้กินเวลาเร็วขึ้น
ไม่ล่าช้าดังที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ...

บางคนได้ถามโดยผ่านหนังสือพิมพ์รายวันบ้าง เช่นเมื่อเร็ว ๆ นี้ผู้อ่านผู้หนึ่ง
ได้ถามโดยผ่านหนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย และขอรองแกมบังคับให้ตอบในหน้าหนังสือพิมพ์ด้วยภายใน
กำหนด ๗ วัน คำถามของท่านผู้นั้นขอหนึ่งความว่า.-

"... การแบ่งแยกโฉนดที่ดินปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ทำงานล่าช้า กว่าที่จะรังวัด
กว่าจะแบ่งโฉนดแก่เจ้าของแต่ละรายกินเวลาเป็นเดือน ๆ ครึ่งปีหรือมากกว่า
กว่านั้น ถ้าปล่อยให้การทำงานอีกอึดอีกล่าช้าเช่นนี้ต่อไป ทุกภาษาชาวบ้านว่า
"ไม่ทันกิน" ปัจจุบันนี้ยังมีการจัดสรรที่ดินแบ่งขายกันมากขึ้น ผมทราบข่าวว่า
การแบ่งโฉนดของบริษัทจัดสรรที่ดินใครวัดเร็ว เพราะให้เงินพิเศษแก่เจ้า

๔ นาวาโท พระประยูรชวลิตี, "กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร
ที่ ส. ๑/๒๕๐๐ เรื่องการแบ่งแยกโฉนดที่ดิน," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๔, ตอน ๔๑,
(๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๐), หน้า ๔๑๔

หน้าที่ ตรงกันข้ามกับการแบ่งที่ดินของชาวบ้านหรือกองมรดกธรรมดา ย่อมลา
ชา เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และมีหวังบ้างหรือไม่ที่การแบ่งโฉนดจะรวดเร็ว
ขึ้น ...

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีบทความคำถาม ตลอดจนคำคำหั้นต่าง ๆ
อีกมากที่ มีความหมายหรือข้อกำหนดในทำนองเดียวกัน ถึงแม้เจ้าหน้าที่จะไต่พยายามที่แจ่ง
อย่างไรก็ตามบางคนก็รู้เรื่องและเห็นอกเห็นใจ แต่บางคนก็ไม่รู้เรื่องไม่ยอมทำความเข้าใจ
กลับหาว่าเป็นเรื่องการหลีกเลียงหรืออุบายของเจ้าหน้าที่เป็นคน ที่คิดเหมือนจะเป็นทรัพย์สิน
สินชนิดเดียวเท่านั้นที่ราคาทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว ภัยจากกรรมสิทธิ์ที่ดินอาจจะเป็นภัยที่ร้ายแรง
ประการหนึ่งเพราะประชาชนต้องการมาก ในปัจจุบันมีการจัดสรรที่ดินกันแพร่หลาย ทั้งรัฐ
และเอกชนเขาคำเนินการ เพื่อให้ผู้ที่มีทุนน้อย ๆ ใค้ซื้อไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือเงินผ่อนมีการ
คกโกง หลอกหลวงที่ดินที่ผ่อนส่งกันไปแล้ว โดยผู้เช่าซื้อไม่ไค้กรรมสิทธิ์ ทั้งนี้เพราะแบ่งออก
โฉนดยังไม่ไค้ เมื่อเป็นเช่นนั้นค่างก็สนใจและอยากไค้โฉนดที่ดินมากขึ้น ไม่วาจะเป็นส่วนกลาง
หรือส่วนภูมิภาค จนเจ้าหน้าที่คำเนินการให้ไม่ทันความต้องการ .

ตามความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หลายท่าน การคำเนินงานออกโฉนดที่ดิน
แต่ละรายต้องใช้เวลาเป็นปี ๆ จริง สำหรับบางท้องที่ เพราะคำขอที่ประชาชนมายื่นแต่ละ
ปีมีจำนวนมาก แต่คนทำงานน้อย และการออกรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดนั้น ต้องใช้เวลา
นานเพราะต้องทำงานกันอย่างละเอียดรอบคอบ ผิดแผกก็ยกการรังวัดทำแผนที่ประเภทอื่น
ทั้งหลาย ส่วนการที่จะคำเนินการออกโฉนดที่ดินให้หมดทั่วประเทศนั้น ไค้มีนักบริหารหลายท่าน
ซึ่งทำงานหรือเคยทำงานเกี่ยวกับค่านนี้ไค้แสดงทัศนไวหลายอย่างเช่น.-

อธิบดีกรมที่ดินคนปัจจุบันแสดงความคิดเห็นว่า.-

...โดยที่ปรากฏว่าการออกโฉนดที่ดินไค้คำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๔
ถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๐๑ รวมเวลา ๔๗ ปี ออกโฉนดไปไค้เนื้อที่ประมาณ ๑ ใน ๔
ของเนื้อที่ที่จะต้องออกโฉนดทั่วประเทศ ถ้าจะคำเนินการออกโฉนดอย่างวิธีการ
ที่ปฏิบัติอยู่เดิม ก็ต้องใช้เวลาประมาณอีก ๑๒๒ ปีเศษ จึงจะสำเร็จ ...^๖

กรมที่ดินไค้คำนวณเวลาและค่าใช้จ่ายไว้ดังนี้.-

... การทำแผนที่ชั้น ๑ พื้นที่กันทำประโยชน์แล้วทั่วราชอาณาจักรมีประมาณ
๕๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ถ้าจะทำแผนที่ชั้น ๑ จะต้องสิ้นค่าใช้จ่ายประมาณ

๕๕๐ ล้านบาท จากข้อมูล "พิมพ์ไทย" ปีที่ ๑๓, ฉบับที่ ๕๕๑๕, ประจำวันพฤหัสบดีที่

๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๓

^๖ ศักดิ์ ไทวิชิต, บันทึกที่ ๓๓๐/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๒ เสนอ
าพณา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตารางกิโลเมตรละ ๑๓,๔๗.๕๐ บาท จะเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๕๒,๘๑๒,๕๐๐ บาท สำหรับช่างแผนที่ ๑ คน ทำการ ๑ ตารางกิโลเมตรสิ้นเวลา ๖ เดือน พื้นที่ ๕๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร เวลาทำการ ๒๕,๕๐๐ ปี หรือช่าง ๑,๐๐๐ คนจะ ต้องทำประมาณ ๓๐ ปี ตามที่คิดนี้เป็นการทำใหม่ทั้งหมด

แต่ถ้าคิดว่ามีที่ดินทำประโยชน์แล้ว ๕๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรออก โฉนดไปแล้วประมาณ ๒๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ยังก้างอยู่อีก ๓๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ถ้าทำใหม่เฉพาะที่ยังก้าง จะต้องสิ้นค่าใช้จ่ายประมาณ ๕๒๔,๐๖๒,๕๐๐ บาท เวลาทำการ ๑๕,๕๐๐ ปี สำหรับช่าง ๑ คน หรือ ถ้ามีช่าง ๑,๐๐๐ คน ก็จะแล้วในเวลาประมาณ ๒๐ ปี

การทำแผนที่ชั้น ๒ ถ้าทำใหม่ทั้งหมด โดยทำแผนที่ชั้น ๒ จะต้องสิ้น ค่าใช้จ่ายตารางกิโลเมตรละ ๓,๐๐๐ บาท ใช้เวลาทำการประมาณ ๑ ตารางกิโลเมตรต่อ ๑ เดือน พื้นที่ทำประโยชน์แล้วทั่วราชอาณาจักรมีประ มาช ๕๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร จะต้องสิ้นค่าใช้จ่ายประมาณ ๑๖๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท สิ้นเวลาทำประมาณ ๔,๕๑๗ ปี สำหรับช่าง ๑ คน หรือถ้ามีช่าง ๑,๐๐๐ คน จะต้องสิ้นเวลาทำประมาณ ๕ ปี ถ้าจะทำเฉพาะที่ยังไม่ได้ออก โฉนดมีอยู่ ๓๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร จะสิ้นค่าใช้จ่ายประมาณ ๑๑๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ประมาณเวลาทำการ ๓,๒๕๐ ปี สำหรับช่าง ๑ คน หรือถ้ามีช่าง ๑,๐๐๐ คน จะเสร็จในเวลาประมาณ ๓ ปี ...^๗

ถ้าพิจารณาตามตัวเลขและที่ค้นของท่านทั้งหลายดังกล่าวมานี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่แน่นอนว่าการบริหารงานออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยนั้น รัฐบาลจะต้องไปประสบปัญหาต่าง ๆ ในหลายด้านด้วยกัน เช่น ปัญหาในการจัดการบริหารงาน ปัญหาทางการเงินหรืองบประมาณ ปัญหาทางด้านบุคคล ปัญหาทางด้านกระบวนการดำเนินงานเป็นต้น เพราะแต่ละประการมีความสำคัญและจำเป็นทุกอย่างในการบริหาร

เพียงแต่พิจารณาถึงปริมาณค่าขอตามตารางที่ ๑ ซึ่งประชาชนได้ยื่นเป็นการเฉพาะรายเพื่อขอออกโฉนดที่ดินในอดีตแล้ว จะพบว่าทั้งปริมาณงานที่เกิดขึ้นในปีหนึ่ง ๆ ปริมาณที่ต้องทำแต่ละปีและปริมาณงานค้างได้เพิ่มขึ้นสูงขึ้นทุกปี แต่งานที่ทำได้ปีหนึ่ง ๆ จำนวนน้อยมาก

^๗ กรมที่ดิน, บันทึกเรื่องการทำงานของกรมที่ดินในปัจจุบันนี้ และคิดที่จะได้ปรับปรุงในกาลต่อไป ๒๔๕๕ (โรเนียว)

ตารางที่ ๑

แสดงงานรังวัดตามคำขอเฉพาะรายตัวราชอาณาจักรระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๓-๒๕๐๕
แยกตามประเภทงานค้าง งานที่เกิดขึ้น งานที่ต้องทำ และที่ทำได้

พ.ศ.	งานค้างเมื่อ สิ้นปี(แปลง)	งานเกิดขึ้น ในปีนี้(แปลง)	งานที่จะต้องทำ ในปีนี้(แปลง)	งานที่ทำได้ ในปีนี้(แปลง)	งานค้างยกไปเมื่อสิ้นปี	
					จำนวน	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
๒๔๙๓	๒๑,๓๔๙	๒๘,๓๙๙	๕๐,๑๔๘	๒๕,๐๘๓	๒๕,๓๙๒	๕๐.๖๓
๒๔๙๔	๒๕,๓๙๒	๒๓,๙๓๔	๕๓,๓๖๖	๒๓,๙๑๑	๒๔,๒๔๖	๕๖.๙๙
๒๔๙๕	๒๘,๒๔๖	๓๑,๓๑๙	๕๙,๕๖๕	๒๘,๘๘๖	๓๔,๑๐๓	๕๖.๘๙
๒๔๙๖	๓๔,๑๐๓	๓๓,๘๙๒	๖๗,๙๙๕	๒๙,๔๖๓	๓๘,๕๓๖	๕๖.๖๓
๒๔๙๗	๓๘,๕๓๖	๔๐,๕๕๖	๗๙,๐๙๒	๓๕,๕๕๖	๔๓,๑๓๖	๕๔.๖๑
๒๔๙๘	๔๓,๑๓๖	๓๐,๑๒๖	๗๓,๒๖๒	๔๐,๕๕๖	๓๓,๑๓๐	๔๕.๙๓
๒๔๙๙	๓๓,๑๓๐	๓๖,๑๓๐	๖๙,๒๖๐	๓๙,๕๕๖	๒๙,๘๐๘	๔๓.๐๑
๒๕๐๐	๒๙,๘๐๘	๓๔,๕๖๖	๖๔,๓๗๔	๓๔,๓๗๔	๒๙,๘๖๐	๔๖.๕๙
๒๕๐๑	๒๙,๘๐๐	๓๔,๘๐๓	๖๔,๖๐๓	๓๕,๓๓๙	๒๘,๓๒๔	๔๔.๕๖
๒๕๐๒	๒๘,๓๒๔	๔๖,๓๑๐	๗๑,๐๓๔	๔๘,๘๓๙	๓๖,๑๕๕	๕๑.๖๓
๒๕๐๓	๓๖,๑๕๕	๖๖,๐๖๖	๙๘,๑๘๑	๕๕,๒๕๙	๓๘,๙๖๖	๔๑.๓๓
๒๕๐๔	๓๘,๙๖๖	๕๑,๘๘๘	๙๐,๘๖๐	๕๖,๘๓๕	๔๓,๙๘๕	๔๘.๕๓
๒๕๐๕	๔๓,๙๘๕	๘๖,๘๓๙	๑๒๖,๘๒๔	๕๗,๖๐๓	๓๙,๖๒๑	๓๐.๙๓

ที่มา : จากสถิติของแผนกสถิติ กองวิชาการ และจากบัญชีแสดงจำนวน
ช่างแผนที่ ช่างเขียน และกิจการที่ทำประจำหอดทะเบียนที่ดินต่าง ๆ
ประจำปี ๒๔๙๙ - ๒๕๐๕ กองควบคุมแผนที่, ส่วนรังวัด กรมที่ดิน

ประมาณครึ่งหนึ่งของงานที่ต้องทำเช่นนั้น นี่เป็นเพียงภาระที่ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ ยิ่งรัฐบาลมีภาระที่จะต้องเดินสำรวจทั้งตำบล เพื่อออกโฉนดให้ประชาชน โดยรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่ฝ่ายเดียวแล้ว ก็ยอมไม่คงสงสัยว่าจะต้องใช้เวลาในการดำเนินงานอีกนานกว่าจะออกโฉนดให้ประชาชนได้ทั่วถึง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสำคัญด้านบริหาร ว่า รัฐบาลสามารถที่จะแก้ไขปัญหาค่าโฉนดที่ดินให้ประชาชน ยึดถือได้ทั่วประเทศโดยรวดเร็วหรือไม่เพียงใด

ขอความข้างบนนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการบริหารงานออกโฉนดที่ดินดังกล่าวมาแล้วว่า ทำไมการออกโฉนดที่ดินรายหนึ่ง ๆ จึงต้องใช้เวลานาน และเป็นจริงหรือไม่ สาเหตุที่ทำให้มีปริมาณงานค้างแวนมสูงขึ้นเป็นเพราะเหตุใด โดยที่การดำเนินงานออกโฉนดที่ดินได้มีมานาน และเป็นที่ยอมรับกันว่า การออกโฉนดที่ดินให้ประชาชนยึดถือเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งในปัจจุบัน ทั้งในด้านการปกครอง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่เข้าใจกันว่า โฉนดเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน เป็นต้น ถ้ามีปัญหาตามที่กล่าวมาแล้วจริง ก็จะต้องเกิดมีการแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ มากมายคิดตามมา ผู้เขียนจึงตระหนักว่า การเสนอวิทยานิพนธ์เรื่อง "การจัดองค์การและบริหารงานออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย" จึงมีค่าอันควรแก่การสนใจไม่น้อย ทั้งในบรรดาผู้มีส่วนร่วมในหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ตลอดจนประชาชนผู้ต้องรอคอยรับโฉนดที่ดินทั้งหลาย เพราะเป็นการศึกษาถึงข้อเท็จจริงในหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ และเป็นแนวทางที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นต่อไป

ความมุ่งหมายในการเสนอวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ที่สำคัญก็คือ เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่รัฐบาลจะต้องประสบในการดำเนินงานออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางการจัดองค์การบริหารซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่สุดในปัจจุบัน การประเมินความสามารถของบุคคล ภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ มูลเหตุสำคัญที่จะช่วยกีดกันหรือก่อให้เกิดความเฉื่อยชา ไม่อยากทำงาน การใช้ทรัพยากรในส่วนบุคคล ศึกษาถึงกระบวนการของการดำเนินงานออกโฉนดที่ดินว่า จะต้องทำอะไรบ้างที่ต้องทำให้ยุ่งยากหรือล่าช้า และมูลเหตุที่ก่อให้เกิดล่าช้า แต่ละขั้นมีแนวความคิดและหลักการอย่างไร ตลอดจนความจำเป็นและเหตุผลจะใดช่วยขจัดปัญหาที่ได้รับกำหนดนี้จากบุคคลทั่วไป เพื่อประเมินความสามารถของรัฐบาลในการที่จะดำเนินงานออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนได้ยึดถือได้รวดเร็วทันความต้องการเพียงใด และที่สำคัญอีกประการหนึ่งเพื่อเสนอขอเสนอแนะที่สมควร เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานออกโฉนดที่ดินให้รวดเร็วทันความต้องการของราษฎร ปัญหาการทำงานที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบตามหลักวิชาการ อันเป็นงานในอุดมคติมากกว่าที่จะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้เขียนมีความเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีหลายประการด้วยกัน ทั้งตัวผู้เขียนเอง และบุคคลอื่นที่สำคัญเช่น.-

ในฐานะที่เป็นนักศึกษา จะได้อรรถาธิบายข้อเท็จจริงว่า การบริหารงานออกนอก องค์กรที่คืนในประเทศไทยจะต้องทำอะไรบ้าง อย่างไรก็ตามมีแนวความคิดและหลักการอย่างไร

ในฐานะที่เป็นประชาชนผู้ทรงรอคอยรับโอนคืน หรือต้องการที่จะขอยก องค์กรที่คืนจะใคร่รู้นโยบายว่า จะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง หรือใครมาซึ่งที่คืนโดยวิธีใดที่ถูกต้อง ตามกฎหมาย

ในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะได้อรรถาธิบายถึงอุปสรรคในทาง ปฏิบัติได้

ผู้เขียนยอมรับว่า วิทยานิพนธ์เรื่องนี้อาจจะมีได้เล็งเห็นทุกแง่มุมทางด้าน การบริหารงานของรัฐบาล และในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถที่จะกล่าวอ้างได้โดยเต็มที่ว่า ผู้เขียนจะสามารถเสนอวิธีที่รัฐจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จได้ทุกข้อทุกเรื่องไป อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ที่สำคัญก็คือ อาจจะทำให้เกิดความสนใจในปัญหาและข้อเสนอแนะเหล่านี้ ในหมู่นักวิชาการเพื่อที่จะได้มีการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยอย่างละเอียดและสมบูรณ์มากกว่าที่ วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะกระทำได้ในเวลาอันจำกัด

ในการศึกษา "การจัดองค์การและบริหารงานออกนอกองค์กรที่คืนในประเทศไทย ตามวิทยานิพนธ์" ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐาน (Hypothesis) ไว้ว่า ในปัจจุบันการดำเนินงาน ออกนอกองค์กรที่คืนในประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ล่าช้าจริง เพราะปัญหาทางด้านการบริหารมีการ จัดองค์การการจักรกระบวนการของการทำงาน การแบ่งงาน การติดต่อประสานงาน การ บริหารงานบุคคล ด้วยกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหาและสิ่งแวด ล้อมเป็นอุปสรรคสำคัญทางด้านอื่น ๆ ด้วย และจะทำการวิจัยค้นคว้าจากหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้ มาเท่าที่จะเชื่อถือและค้นคว้าหาได้ในเวลาและหัวข้อที่จำกัด

โดยที่ปัญหาการบริหารงานออกนอกองค์กรที่คืนอันเป็นเหตุของการล่าช้าดังกล่าว มาแล้วในตอนต้นนั้น อาจพิจารณาได้ ๒ ทางคือ โฉนดที่คืนออกได้ทั้งหมดในปัจจุบันมีจำนวนน้อย มากกว่าจะออกนอกได้ทั่วประเทศ ต้องใช้เวลาานประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งกระบวนการ ที่ต้องทำแต่ละรายนั้นต้องใช้เวลาานคือประมาณปีกว่าหรือ ๒ ปีกว่าจะเสร็จ ผู้เขียน ไม่สามารถที่จะศึกษาปัญหาทั้งสองประการนี้ควบคู่กันไปได้ เพราะต้องใช้เวลาานและลงทุนมาก จึงจำกัดขอบเขตเฉพาะปัญหาประการที่สองเท่านั้น และจะศึกษานักไปในทางการจัดองค์การ ที่สำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการออกนอก ปัญหาทางการจักรกระบวนการและปัญหาสำคัญทางด้าน บริหารงานบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับอย่างมากต่อการบริหารงานออกนอกองค์กรที่คืนในปัจจุบัน

ในการศึกษาเรื่องนี้ เค้าที่ผู้เขียนได้ศึกษาก่อนแล้วไปตั้งแต่เริ่มจัดองค์การของกรมที่ดินเป็นคนมา คือประมาณ ปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ยังไม่มีผู้ใดได้ทำการวิจัยให้ทราบผลอย่างถ่องแท้ เพียงแต่นายประสม อุดม ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของสวนรังวัด ผู้หนึ่งได้เขียนบทความเกี่ยวกับประสพการณ์เรื่องนี้ไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ในหัวข้อว่า "เหตุใดการรังวัดเฉพาะแปลงซึ่งกินเวลานาน" ท่านได้สรุปในตอนสุดท้ายว่า เกิดจากปริมาณค่าขอที่ประชาชนมายื่นรังวัดเพื่อออกโฉนดมีมาก และเพิ่มขึ้นไม่สอดคล้องกับเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ เนื่องจากกรมที่ดินเป็นเจ้าหน้าที่แห่งเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบ ความไม่ช่วยกันรักษาหรือปล่อยให้ละลายเลเยของเจ้าของที่ดินเอง ความลังเลใจของช่างแผนที่ผู้ทำการรังวัด ความไม่สันทัดจัดเจนของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และความไม่สมบูรณ์ของเครื่องมือเครื่องใช้ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้หนังสือตำราต่าง ๆ ที่จะใช้ในการคนควาอาจอิงจึงมีน้อยมาก และโดยการที่จะศึกษาปัญหาเรื่องนี้ให้ได้ผลโดยแน่นอนแล้ว ผู้ศึกษาจะต้องมีประสพการณ์ทางด้านนี้พอสมควร และมีการทดลองทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติจริง ๆ ผู้เขียนเคยออกไปปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับเรื่องนึ่งทางราชการและการศึกษามาประมาณ ๑๐ ปีแล้ว และได้ออกไปปฏิบัติราชการรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้งทางส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาหลายจังหวัด จึงประสพการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้พอสมควร ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาหลายวิธีผสมกัน คือลงมือหัดด้วยตนเองแล้วใช้วิธีการสังเกตการณ์โดยมีส่วนร่วมในงานนั้น (Participial observation) โดยออกไปท่องเที่ยวที่จังหวัดต่าง ๆ หลายแห่ง และนอกจากนั้นได้ศึกษาสัมภาษณ์จากผู้ปฏิบัติ ศึกษาคนควาจากห้องสมุดและจากแฟ้มเอกสารของทางราชการ ดังนั้นข้อมูลที่ได้นี้จึงเป็นเรื่องที่ได้จากเอกสารราชการเป็นส่วนมาก และโดยเหตุที่ผู้เขียนมีความสนใจและมีสิ่งจรรโลงใจเป็นส่วนตัวที่จะทำงานนี้โดยศรัทธาอย่างแท้จริง ประกอบกับได้พิจารณาเห็นว่าผู้เขียนได้มีพื้นฐานทางด้านวิชาทางรังวัด นิติศาสตร์ การวิจัยทางสังคมศาสตร์ และการบริหารมาบ้างพอสมควร ที่จะทำการวิจัยเรื่องนี้ได้อย่างได้เปรียบกว่าผู้อื่นอีกมาก

ผู้เขียนได้จลลาคับเรื่องราวของวิทยานิพนธ์นี้ไว้เป็นบท ๆ มี ๒ บทด้วยกัน
 บทที่ ๑ นโยบายการออกโฉนดที่ดินและวิวัฒนาการ เป็นบทเริ่มต้นกล่าวถึงความหมายของโฉนดที่ดิน แนวนโยบายและวิวัฒนาการของการออกโฉนดในประเทศไทย อันเริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการออกโฉนดมาแล้วหลายชนิด บทนี้ก็จะเป็นบทสำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวนโยบายของการออกโฉนดที่เคยทำมาแล้วเป็นการทดลองจนกระทั่งได้มีการออกโฉนดจริงในปัจจุบัน

บทที่ ๒ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกโฉนดที่ดิน กล่าวถึงการจัดองค์การบริหารงานแนวความคิดทั่วไปในการจัดองค์การบริหารงานเกี่ยวกับที่ดินในประเทศไทย ชี้ให้เห็นถึงการจัดองค์การบริหารในสมัยโบราณ การจัดองค์การบริหารในปัจจุบัน ตลอดจนหน้าที่และความรับผิดชอบของการดำเนินงานออกโฉนดของกรมที่ดิน

บทที่ ๓ ปัญหาทางด้านจรรยาบรรณ ซึ่งให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกจรรยาบรรณ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการประสานงาน การแบ่งงาน ฯลฯ และทำการวิจัยเกี่ยวกับความสามารถและภาวะของเจ้าหน้าที่ในการทำงานที่เห็นว่าสำคัญ

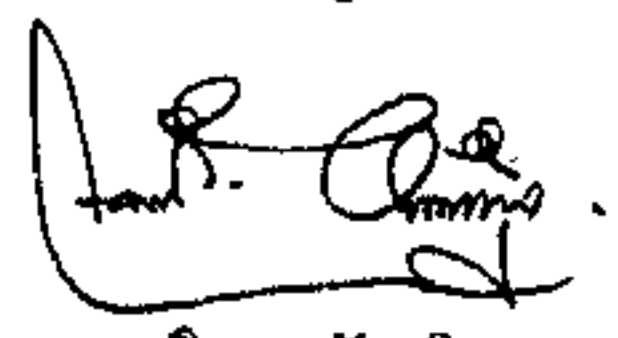
บทที่ ๔ ปัญหาทางด้านจรรยาบรรณ (ต่อ) ทำนองเดียวกับที่ ๔ แต่พิจารณาทางด้านงาน การเลื่อนย้ายงานที่กองแบ่งไว้ ๒ บทเพื่อมิให้แต่ละบทของยาวเกินไป

บทที่ ๕ การบริหารงานบุคคล พิจารณาถึงการจัดชั้นตำแหน่ง การสรรหาคนทำงานซึ่งมีส่วนในการออกโฉนดให้เร็วอายุมามาก และในตอนสุดท้ายได้ทำการวิจัยมูลเหตุต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความเฉื่อยชาแก่คนทำงาน

บทที่ ๕ เป็นบทสุดท้าย สรุปปัญหาที่กล่าวมาแล้วในบทก่อน ๆ และเสนอแนะหนทางที่จะแก้ไขต่อไป

ในการศึกษาปัญหาด้านวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือจากบรรดาอาจารย์ เพื่อนข้าราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิในด้านวิชาความรู้ต่าง ๆ หลายสาขา ซึ่งควรจะกล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ก็คือ ท่านอธิบดีกรมที่ดิน (นายศักดิ์ ไทยวัฒน์) และอาจารย์กรีฑ เกตุแก้ว เป็นผู้แนะนำและแก้ไขตรวจทานบางบท อาจารย์แสวง เปี่ยมศรี (รองอธิบดีกรมที่ดิน) คุณทีปชัย จันทร์ศรี, คุณสินศิริ นาคาบดี, อาจารย์โปร่ง นฤงแสง, คุณประคิษฐ์ คงศรี ให้หยิบยืมหนังสือเอกสารต่าง ๆ เพื่อประกอบในการค้นคว้า ท่านอาจารย์ขุนพิสูจนภูมิสิทธิ์ ขุนนิติธรรมทะเลเบียนรัฐ, อาจารย์ ดร.ชวาล แพทย์กุล, อาจารย์ ดร.ชินวุช สุนทรสීමะ อาจารย์มนัส อาสนะนันท์, อาจารย์วิรัช ผลากรกุล, คุณเสงี่ยม คงตระกูล, คุณโสภณ ชัยสุวรรณ, คุณสุธี อากาศฤกษ์, ร.ศ. จักรฯ หงสกุล คุณพูน ประจงกิจ ฯลฯ ได้ช่วยเหลือให้คำแนะนำในการค้นคว้าตลอดจนปัญหาข้อสงสัยต่าง ๆ ในการจัดพิมพ์ได้รับการช่วยเหลือจาก คุณเสวก แหม่มทอง, คุณวัน ชาวเผือก, คุณประจบ ปรีชาจารย์, คุณพลสวัสดิ์ บุญเลิศ, คุณประเทือง ชูช่วย, คุณศิริศักดิ์ ไกรปราบ และ "ทุนบุญชนะ อัครดากรม" ในการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ได้รับความช่วยเหลือจากคุณประทีป ไทยวงษ์ และเพื่อนข้าราชการหลายท่านในหมวดรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนคร ธนบุรี เจ้าหน้าที่ในกองวิชาการ กรมที่ดิน เจ้าหน้าที่ห้องสมุดแห่งชาติ ห้องสมุดรัฐประศาสนศาสตร์ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งทุกท่านได้ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี และบุคคลที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ข้าพเจ้าตลอดมาทั้งความแรงกายและกำลังใจในการค้นคว้ารวบรวมข้อมูล ตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ คือคุณพิทยา อนันตรียกุล ซึ่งบุญคุณของท่านทั้งหลายตั้งกล่าวนามมานี้ จะจารึกไว้ในความทรงจำของผู้เขียนอย่างไม่มีวันลืม

กรมที่ดิน กรุงเทพฯ
มกราคม ๒๕๐๗


จงเจริญ อนันตรียกุล

Abstract

TITLE-DEED ADMINISTRATION IN THAILAND

The purpose of this thesis is to present facts involving in the process of work of the Land Department of Thailand, as well as to analyse and demonstrate such facts in order to visualize the whole perceptive organization of work along with visible problems and to suggest possible modification. The scope of the thesis is defined chiefly to the present administration with a hypothesis in mind that the defects of such administration are causes of delay in the distribution of title-deeds to the land owners.

In the Kotmai Laksana Betset (Code of Miscellaneous Laws) of Budhist Era 1903, it is evident that the administration of title-deed was born out of the dawn of Ayuthaya Period, but it was rather an experiment than a real process of distributing title-deeds as land-owner documents. The so-called "modern title-deed" was introduced in the reign of King Rama V about 62 years ago (B.E. 2444). At the end of the year B.E. 2506 title-deeds for about 4.11 per cent of the whole land of the country or about 21.98 per cent of the amount of the land to be covered by title-deeds were distributed. It was calculated that hundreds of year more will be needed to arrange title-deeds for the whole land. And, it has been criticized publicly that the process is too tardy to meet the need of the people, since each title-deed needs several years to be finished.

To all appearance, title-deed process has really taken a long time to be finished. But, it has been true only for

those in Bangkok - Thonburi of which the amount of requests in seven-year round is about 50 per cent of the total amount requested and the back-log of work has been piled up in succession, and then each request needs about two years to be fulfilled. In other provinces, ordinarily, a title-deed could be distributed for a request in about six-month time.

In administrative aspects, several causes involving in the delay of title-deed process are as follows:

1. There are several laws to be followed and there are several matters to be considered in accordance with such laws, e.g., the requesting person, the person to be entitled to the deed. An important argument in legal aspects has been that whether the purpose of title-deed is to entitle a person to a land ownership or merely to certify the right of a person who has already been a land-owner. Lots of people have acquired their lands illegally, and it has confused the authorities in considering and carrying out the process. "Sitthi Kropkrong" (Right of Possession) acquired through the Civil and Commercial Code has spoiled the maps which were duly surveyed and has brought along the additional work of map modification. Cooperation needed from some persons, even sanctioned by law, was not effective, e.g., the persons needed to indicate their lands boundaries while surveying.

2. There are several important problems in organizational arrangement. At present, many organizations whose work involve land and maps but working separately is a cause of delay, duplication, and waste. Organizational division of the Land Department itself is not technically proper. Too numerous classes of work tends to create generalists rather than specialists. There are lots of problems involving

communication, public relations, and shortage of personnel which has been an immediate cause of delay in all cases of work. During the last seven years, only about half of the work to be done was finished, and the other half which was accumulated in heap has caused further problems, e.g., informal contact, undue delay in work, and seeking special income.

3. Title-deed process depends highly upon special techniques which require experienced persons such as advanced calculation in cadastre, inspection of boundary lines. Most of the work has to be done in the site. Exactness is highly required, especially when most of the work deals with numerals...even it seems to be rather idealistic than actual.

4. As a consequence of the need for highly , specialized persons, lots of problems have to be solved in personnel administration. Primarily, recruitment from outside was too difficult that it compelled the Land Department to set up its own school to produce qualified personnel. The students were either to be paid or motivated in some manner. Presently, it is not too hard to recruit outside people, but it is still hard to seek for a qualified one. Maintaining morale of the officials is also a very difficult task. Since the work is laborious and hazardous but low salary and poor prospect, there were several employees who resigned or requested transfer to other agencies whenever possible. This problem depends much on the civil service classification system, and it also causes tardiness in work, introduces nepotism, and so forth.

5. Other problems which have to be solved are numerous

such as: poor working conditions, relationship with officials, lack of work measurement, discipline, efficiency control, and in-service training. Those problems are hard to solve, but they need to be improved somehow.