

### บทที่ 3

## การออกโฉนดที่ดินกับโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ

### ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

กรมที่ดิน มีหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่ง คือ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นนโยบายอันสำคัญ ในการจัดระบบที่ดินของประเทศไทยทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชน ได้มีหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินยึดถือไว้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ก่อนที่จะมีการกล่าวถึง โครงการพัฒนากรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ จะได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งได้มีการวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา และรัตนโกสินทร์ ดังนี้

#### สมัยสุโขทัย

พ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระมหากษัตริย์แห่งกรุงสุโขทัย พระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองแบบพ่อปกครองลูก ส่งเสริมให้ประชาราษฎร์เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อได้ลงทุนลงแรงบุกเบิกหักร้างถางพง เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็ทรงยอมรับให้บุคคลนั้นเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งปรากฏตามหลักฐานศิลาจารึกว่า "ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าว ก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วง ก็หลาย ในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ให้ไว้แก่มัน"

เมื่อเจ้าของที่ดินตายลง ก็ยอมรับรองให้ทายาทบุตรหลานสืบมรดกตกทอดต่อกันไป ดังข้อความในศิลาจารึกตอนหนึ่งว่า

"ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล ล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อ เสือคำมัน ช้างขอลูกเมียเยี่ยขำม ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก ป่าพลู เพื่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น"

สรุปได้ว่าในสมัยกรุงสุโขทัย พระมหากษัตริย์ทรงมีนโยบายปรับปรุงบำรุงที่ดิน ใครได้ทำการเพาะปลูกทำผลประโยชน์ในที่ดินให้เกิดผล เมื่อตายไปให้ทรัพย์สินมรดกตกทอดแก่ลูกหลานสืบต่อๆ กันไป ในสมัยกรุงสุโขทัยไม่ปรากฏว่า มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแต่อย่างใด เพราะในสมัยนั้น ผู้คนพลเมืองมีไม่มาก แผ่นดินกว้างขวางเป็นป่าดงพงพี ไม่มีการแก่งแย่งทะเลาะวิวาทในเรื่องที่ดินทำกิน พระมหากษัตริย์ทรงปกครองอาณาประชาราษฎร์ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขทั่วหน้ากัน

## สมัยกรุงศรีอยุธยา

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ปฐมบรมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้รวบรวมหัวเมืองใหญ่น้อยทางตอนใต้ของอาณาจักรสุโขทัยตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี กิจการในด้านที่ดินทรงมีพระบรมราชโองการให้ขุนเกษตราธิบดี เสนาบดีร่างกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่เกี่ยวกับที่ไร่ นา เรือกสวนขึ้น เมื่อ พ.ศ. 1903 ดังนี้

บทที่ 35 มาตรา 33 ถ้าผู้ใดไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่ไถ่ถอนสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งไถ่ถอนสร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้น เท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสังไชร์ ให้ลงโทษ 6 สถาน

กฎหมายบทนี้บังคับให้ราษฎรผู้ประสงค์จะได้ที่ทำกินจะต้องไปขออนุญาตต่อฝ่ายบ้านเมือง หรือที่เรียกว่าขอจับจองที่ดินในครั้งนั้นมอบให้เสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสภาพที่ดินที่จะไถ่ถอนหักล้าง ถางพงขึ้นเป็นไร่นาเรือกสวน ให้ทราบจำนวนเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ที่ดินอยู่ที่ไหนเมื่อใด แล้วให้นายเสนา นายระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เขียนใบอนุญาต ซึ่งในครั้งนั้นเรียกว่า "โฉนด" ให้ผู้ขอที่ดินยึดถือไว้เป็นคู่มือสำหรับที่ ถ้าหากราษฎรเข้าทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อน ถือเป็นการผิดมิโทษ 6 สถาน เป็นระดับการลงโทษผู้กระทำผิดอาญาครั้งกระโน้น จะเห็นได้ว่าการบุกเบิกที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะต้องขออนุญาตต่อทางราชการไม่ใช่ไปจับจองเอาโดยพลการ

บทที่ 42 "ที่ในแวนแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัวหากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหา มิได้ แลมีพิพาทแก่กันดังนี้

เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำเอาปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันมิได้ละเสีย แลมันล้อมทำไว้เป็นค่านับ แต่มันหากไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่าไชร์ ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไשרให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อันมีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้นถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย ฯลฯ"

บทนี้เป็นการวางหลักการเกี่ยวกับที่ดินสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ว่า ที่ดินทั้งหลายภายในกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกิน โดยเสียภาษีอากรเป็นเสมือนค่าเช่า เมื่อมีการพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ก็ตกอยู่ในอำนาจ

ของศาลกรมมา เป็นผู้พิจารณาตัดสิน หากผู้ใดทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์เป็นเวลา 9-10 ปี ก็ให้จัดคนเข้าอยู่อาศัยทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ไม่ปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่าไม่เกิดประโยชน์

บทที่ 43 "ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่างละไว้เป็นทำเลเปล่า และให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง แลนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่งที่นอกเมืองท่ารูด อยู่ชานกัณฑ์แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพภูมิในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล"

บทนี้กล่าวถึงที่ดินนอกเมืองหลวง เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ให้ที่ดินต้องทิ้งว่างเปล่าอยู่ ให้นายบ้านนายอำเภอ ร้อยแขวง และนายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ จัดคนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น

กฎหมายทั้งสามบทดังกล่าว สรุปหลักการใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1. โฉนด ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเป็นใบอนุญาตมิได้มีความหมายว่า ผู้ถือโฉนดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังเช่นในปัจจุบันนี้ แต่เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีอากร ลักษณะรูปแบบและขนาดโฉนดคงไม่มีผลคล้ายเหมือนโฉนดปัจจุบัน ใช้กระดาษสาหรือกระดาษข่อยที่มีใช้ในสมัยนั้น ขนาดไม่ใหญ่โตนัก เขียนด้วยดินสอ อักษรไทยโบราณ มีสารสำคัญคือที่ดินตั้งอยู่ ชื่อผู้ถือโฉนด จำนวนเนื้อที่โดยประมาณ และวันเดือนปีที่ออกโฉนด เป็นต้น
2. ที่ดินทั้งหลายทั้งที่ในและนอกเมือง ในแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อยู่อาศัย เสียภาษีอากรเป็นเสมือนค่าเช่า ห้ามมิให้ซื้อขายซึ่งกันและกัน
3. ผู้ที่จะได้ที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจอง หรือทางราชการจัดให้

### สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นๆ การปกครองบ้านเมืองคงเป็นไปเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ ส่วนราชการแบ่งเป็นรูปจตุสดมภ์ มีขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง ขุนนา หัวเมืองชั้นนอกยังมีอิสระภาพในการปกครองตนเอง รัฐบาลกลาง ควบคุมไม่ทั่วถึง เพราะมีอุปสรรคในการติดต่อไปมาไม่สะดวก ทางคมนาคมไม่มีเช่นในปัจจุบัน ราชการฝ่ายที่ดินตกอยู่ในอำนาจหน้าที่กรมนาเช่นเดิม การจัดที่ดินให้บุคคลจับจองทำประโยชน์ก็ใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเป็นเครื่องมือดำเนินการ กล่าวคือบุคคลใดจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จะต้องไปบอกหรือขออนุญาตต่อเสนา นายระวาง นายอากร เพื่อให้ออกไปตรวจสอบและเมื่อเห็นว่าเป็นการถูกต้อง ก็ออกใบอนุญาตให้ คือ โฉนด หากผู้ใดบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์โดยมิได้บอกกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็มีความผิด แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว ในสมัยนั้นทางราชการไม่เคร่งครัดในอันที่จะปรับเอาความผิดแก่ราษฎร ผู้เข้าทำกินในที่ดินว่างเปล่านั้น เหตุว่าประชาชน

พลเมืองยังมีน้อย ที่ดินว่างเปล่ามีมาก จึงเริ่มมีการออกหนังสือสำคัญที่ดินชนิดต่างๆ นับแต่แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 เป็นลำดับไป

### หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน

ในราวปี พ.ศ. 2384 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการออกไปอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่เรียกว่าโฉนด ออกให้ในทีไร นา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ส่วนที่ดินที่เป็นที่บ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีการออกหนังสือสำคัญอย่างใดที่บ้านนับว่าสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่เรียกสวนไร่นา มีการฉ้อโกงที่ดินกันอยู่เสมอๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการออกหนังสือสำหรับที่บ้านขึ้นทำเฉพาะภายในกำแพงกรุงเทพมหานครขึ้นก่อน หากเป็นที่นิยมแพร่หลายก็ให้กระจายไปออกในหัวเมือง ลักษณะรูปแบบหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน เป็นหนังสือเขียนด้วยดินสอพองกระดาษข่อย ต่อมาเปลี่ยนเป็นกระดาษทำจากต่างประเทศ คือกระดาษฟูลสะแกปี กระดาษงอนครบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญชนิดนี้รับผิดชอบ เมื่อมีผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน ให้นายอำเภอไปทำการรังวัดแล้วประกาศโฆษณาหาผู้คัดค้าน ภายในเวลาที่กำหนด เมื่อไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้านประการใด ก็ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านให้ผู้ขอต่อไป ส่วนในหัวเมืองให้ผู้ว่าราชการเมืองหรือสมุห์เทศาภิบาล เป็นผู้ดำเนินการ แต่เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ใด ก็ให้เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิที่ดินต่อไป

สรุป หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือเพื่อเก็บภาษีอากรอย่างใด แต่ออกให้เพื่อเป็นหลักฐานและขอบเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น

การเก็บอากรค่านา ในเรื่องการเก็บอากรค่านา แต่โบราณมาเดิมเรียกว่า เก็บหางข้าวขึ้นฉางหลวง เพื่อเก็บไว้เป็นเสบียงอาหารเป็นกำลังวังชสำหรับป้องกันบ้านเมือง หรือใช้สำหรับราชการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (ร.3) ทรงเห็นว่าการที่ให้ราษฎรขนข้าวเปลือกมาส่งฉางหลวงได้รับความลำบากมากจึงให้เปลี่ยนเป็นเก็บตัวเงินแทนข้าวเปลือก เรียกว่า "ค่านา" และต่อมาเข้าใจว่าเปลี่ยนชื่อเป็นเก็บ "ภาษีบำรุงท้องที่" คือภาษีที่ดินทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทใด จะต้องเสียภาษีให้แก่ฝ่ายบ้านเมืองทุกๆ ปี

### ตราแดง

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์พระองค์ที่ 4 แห่งราชวงศ์จักรี เสดวยราชย์สมบัติเมื่อมีพระชนมายุมากแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2394 ถึง พ.ศ. 2411 ทรงปรับปรุงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าในทุกๆ ด้าน ส่วนราชการในด้านที่ดินนั้น คงมีการจัดทำโฉนดเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาอยู่บ้าง แต่ยังไม่ทั่วถึง เหตุว่าผู้ใดจะทำประโยชน์จะต้องไปขออนุญาต ราษฎรมักไม่ขออนุญาต จึงทำให้การเก็บภาษีอากร ขาดไปบ้าง ดังนั้นในปี พ.ศ. 2407

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้ข้าหลวงเสนาออกไปทำการรังวัดที่นาโคก คือ นาหว่านที่ทำได้โดยอาศัยทั้งน้ำฝนและน้ำท่าเป็นนาที่ทำได้ผลดี คือนาในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สุพรรณบุรี และลพบุรี ข้าหลวงเดินนาเป็นเจ้าหน้าที่ทำตราแดงออกให้เจ้าของนา สำหรับเก็บเงินค่านาเต็มตามจำนวนเนื้อที่ในตราแดงนั้น หรือบางคนเรียกว่าโฉนดตราแดง มีความหมายเช่นเดียวกัน ลักษณะของตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่เป็นนา บอกตำบลของที่ดินตั้งอยู่ ชื่อเจ้าของนาระยะกว้าง ยาว จำนวนเนื้อที่อาณาเขตติดต่อข้างเคียงทั้งสี่ทิศมีชื่อข้าหลวงเดินนา ซึ่งเป็นผู้ออกตราแดง ความมุ่งหมายในการออกตราแดง เพื่อประโยชน์ในการเก็บเงินค่านา มากกว่าที่จะให้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน กล่าวคือเมื่อออกตราแดงให้เจ้าของนาไปแล้ว จะได้เก็บเงินค่านาตามจำนวนที่ดินในตราแดงนั้นทุก ๆ ปี แต่ก็เป็นหลักฐานในเรื่องสิทธิในที่ดินอยู่บ้าง ที่แสดงว่าผู้มีชื่อในตราแดงนั้นเป็นเจ้าของนา อาจมีการสืบมรดกตกทอดกันต่อ ๆ ไปจนถึงลูกหลาน

นโยบายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งสองพระองค์ มีพระบรมราชโองการประกาศกำหนดที่ให้ขายให้ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ จุลศักราช 1218 (พ.ศ. 2399) มีหลักการว่าที่ดินภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนครออกไปในรัศมี 200 เส้น ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี หากผู้ใดมีความจำเป็นอาจได้รับอนุญาตจากเสนาบดี จึงจะขายได้ เหตุผลที่มีการประกาศห้ามไม่ให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าว นั้น เนื่องมาจากในรัชสมัยของพระองค์ มีชาวต่างประเทศเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในประเทศไทยมากขึ้น และประเทศเพื่อนบ้านก็ได้สูญเสียเอกราชไปเนื่องจากยอมให้กองทัพและการค้าขายที่ซ่อนนโยบายขยายอำนาจหาเมืองขึ้นไว้หลังฉาก มาตั้งมั่นอยู่ในบ้านเมือง พอได้โอกาสก็ยึดอำนาจเอาบ้านเอาเมืองเสีย ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงห้ามมิให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าวภายในรัศมี 200 เส้น จากพระนครหลวงดังกล่าวแล้วข้างต้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติเมื่อ ปี พ.ศ. 2411 โดยมีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะยังทรงพระเยาว์ พระองค์ครองราชย์เป็นเวลานานถึง 42 ปี จนถึง พ.ศ. 2453 ทรงปกครองทำนุบำรุงสร้างความสำเร็จก้าวหน้าแก่บ้านเมืองนานัปการ อาทิเช่น ทรงเลิกทาส ดำเนินวิเทศขยายผลผลิตซึ่ง ทำให้ชาติปลอดภัยจากการรุกรานแสวงอาณานิคมของมหาอำนาจทรงวางรากฐานปกครองระบอบประชาธิปไตย ทรงเป็นนักปกครองยอดเยี่ยมปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครอง การศาล ตั้งกระทรวงกรม ได้แก่กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมยุทธนาธิการ วางพื้นฐานในทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และอื่น ๆ มากมาย ราชการในหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินพระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิ

ของผู้ยึดถือครอบครองที่ดิน ได้ตรวจบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับ กระทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการบ้าง ในรูปพระราชบัญญัติบ้าง โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เจ้าของที่ดินผู้ลงทุนลงแรงทำประโยชน์ในที่ดินได้รับความเป็นธรรม และป้องกันระงับข้อวิวาทบาดหมางเนื่องจากการแย่งสิทธิในที่ดินกัน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญก็คือประกาศการออกโฉนด ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ดินใช้บังคับจนถึง พ.ศ. 2497 หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกใช้ในรัชกาลที่ 5 มีดังต่อไปนี้

### โฉนดสวน

โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ออกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามประกาศซึ่งจะเดินสวน จุลศักราช 1236 (พ.ศ. 2417) โดยเจ้าพระยาภาศกรวงษ์ผู้ว่าการกรมนาเป็นผู้จัดการ โดยพระบรมราชโองการตั้งข้าราชการหลายเหล่าจำนวน 8 นาย เป็นข้าหลวงไปดำเนินการรังวัดที่สวน ส้ารวจต้นผลไม้ยืนต้นที่มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไปที่ต้องการเสียอากรสวน คือ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทูเรียน มังคุด ลางสาด ส่วนต้นผลไม้อื่นๆ ที่อยู่ในสวนนั้นไม่ต้องเสียอากร การสำรวจสวนมีกำหนดทำการสำรวจทุกๆ 10 ปี หรือเปลี่ยนรัชกาลใหม่ได้ครบกำหนด 3 ปี อีกครั้งหนึ่ง การออกโฉนดสวนออกให้แก่เจ้าของสวน มิได้เกี่ยวถึงนาและที่อื่นๆ มีความมุ่งหมายในการเก็บอากรสวนเท่านั้น ลักษณะของโฉนดสวน เป็นแบบพิมพ์ มีต้นข้าว มีสารสำคัญ ที่ตั้งที่ดินชื่อเจ้าของสวน รายชื่อข้าหลวงจำนวน 8 นาย จำนวนต้นผลไม้ทั้ง 7 ชนิดดังกล่าว แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือชนิดไม้ใหญ่และไม้เล็ก จำนวนเงินที่ต้องเสียอากรสวนวันเดือนปีที่ออกโฉนด ประทับตราให้ไว้เป็นสำคัญ ถ้าโฉนดสวนเป็นอันตราয়สูญเสีย เจ้าของสวนขอออกใบแทนได้

### โฉนดป่า

โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชนิดหนึ่ง ซึ่งออกในยุคเดียวกับโฉนดสวนออกให้ในที่ดินที่ปลูกพรรณไม้ชนิดเล็ก และที่ไม่อยู่ในลักษณะที่จะต้องเสียอากรต้นผลไม้โฉนดป่าออกในที่ปลูกพืชล้มลุก เช่น สวนผักต่างๆ สวนอ้อย หรือสวนจาก เป็นต้น โฉนดป่าเจ้าเมืองกรมการเป็นผู้ออกให้มิได้เกี่ยวแก่ข้าหลวงเสนาอย่างใด การเก็บอากรโฉนดป่าเก็บตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้

### ใบเหยียบย่ำ

ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสือสำหรับที่ เป็นใบอนุญาตให้จับจองที่ดินเพื่อให้ผู้ขอเข้าครอบครองทำที่ดินให้เกิดประโยชน์มีการออกใบเหยียบย่ำหลายแบบเป็นยุคเป็นสมัยดังนี้

1. ใบเหยียบย่ำ (อย่างเก่า) ใบเหยียบย่ำแบบนี้มีมาก่อน ร.ศ. 117 เป็นใบอนุญาตให้ราษฎรจับจองเข้าหักล้างตางพง ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าเป็นการจับจองออกตาม

พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการ และเสนากำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1236 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ปีจุลศักราช 1244 ส่วนระเบียบ และวิธีปฏิบัติตลอดจนหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้จับจองคงไม่มีอะไรมากนักเพียงแต่ผู้ใดมีความประสงค์ จะขอที่ดินทำกิน กำหนดตรวจสอบและพิจารณาเห็นสมควร ก็ออกใบเหยียบย่ำให้ ใบเหยียบย่ำชนิดนี้เขียนด้วยเส้นดินสอบนกระดาษข่อย มีจำนวนเนื้อที่ที่ขอจับจอง เข้าใจว่าไม่เกิน 100 ไร่ กำหนดให้ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่ทำประโยชน์ ภายในกำหนด 1 ปี เป็นอันสิ้นสิทธิการจับจอง แต่ถ้าได้ทำประโยชน์เพียงใด ก็ได้ไปเฉพาะที่ดิน ที่ทำประโยชน์เท่านั้น เช่น ใบเหยียบย่ำ เนื้อที่ 100 ไร่ แต่ทำได้เพียง 5 ไร่ ก็ได้ไป 5 ไร่ เท่านั้น

2. ใบเหยียบย่ำ ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำใบเหยียบย่ำชนิดนี้มีกำหนด 12 เดือน เมื่อครบกำหนดแล้วก็ขอ ต่ออายุใหม่ได้ทุกรอบ 12 เดือน ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำมีความประสงค์จะให้ปันแลกเปลี่ยนหรือ ขายที่ดินแก่ผู้อื่น ก็ให้นำใบเหยียบย่ำไปขอเปลี่ยนเจ้าของต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนผู้รับ โอนย่อมมีสิทธิการจับจองที่ดินตามอายุของใบเหยียบย่ำเสมือนเป็นผู้ถือมาแต่เดิม หากใบ เหยียบย่ำเป็นอันตราย สูญหายก็ขอรับใบแทนใหม่ได้

3. ใบเหยียบย่ำ ออกตามกฎหมายกระทรวงเกษตรธิการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดินตามความในข้อ 15 แห่งประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่องออก โฉนดที่ดิน ประกาศเมื่อวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 ความว่าถ้าผู้ใดจะขอจับจองที่ดินว่างเปล่า ในท้องที่ได้ได้ออกโฉนดอย่างใหม่ (โฉนดแผนที่) แล้วให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตไว้ทุกมุมที่ แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองท้องที่ พร้อมทั้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงกับที่ที่จะขอจับจองไม่ต่ำกว่า 2 คน ไปเป็นพยานชั้นสูตที่นั้น แล้วทำเรื่องราวขอจับจองยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เมื่อกรมการอำเภอได้รับเรื่องราวและพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว ก็ให้ออกใบเหยียบย่ำให้ แก่ผู้ขอจับจองไปและให้ปิดประกาศโฆษณาที่การขอจับจองที่รายนั้นไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและที่ ว่าการกำนันนายตำบลนั้นด้วย ใบเหยียบย่ำนั้นต้องลงนามและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอ เป็นสำคัญ และลงนามกำนันนายตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วย ใบเหยียบย่ำชนิดนี้ให้มีกำหนดอายุ 1 ปี ต่ออายุได้ แต่ผู้ถือจะโอนให้ผู้อื่นต่อไปอีกไม่ได้ และแม้จะได้ขอใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ใดไป แล้วก็ตีค่าความปรากฏภายหลังว่า ที่ดินที่อนุญาตให้จับจองเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มี ความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ ก็อาจไม่ยอมให้จับจองต่อไปอีกก็ได้ หรือถ้าปรากฏว่าจับจองที่ดิน มากเกินกำลังความสามารถที่จะทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์ได้ จะจับจองแต่พอสมควรก็ได้ ผู้ถือใบ เหยียบย่ำไม่มีอำนาจจะอ้างสิทธิตามใบเหยียบย่ำ นั้น

4. ใบเหยียบย่ำ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 หมวดที่ 11 ว่าด้วย การจับจองที่ดิน มีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับใบเหยียบย่ำออกตามกฎหมายกระทรวงเกษตรธิการ ร.ศ. 120 กล่าวคือ ใบเหยียบย่ำนี้ออกให้แก่ผู้ขอจับจองในเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว

นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และโอนสิทธิการจับจองไม่ได้ หรือจำกัดจำนวนให้จองตามกำลังความสามารถ ของผู้ขอจับจองเท่าที่จะเห็นสมควร ต่อมา มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2471 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจับจองที่ดินให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้ เกิดประโยชน์อย่างจริงจังโดยกำหนดที่ดินที่จะอนุญาตให้จับจองต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองเป็นเจ้าของ เช่น ที่ป่ารกทุ่งว่าง เป็นต้น สารสำคัญใบเทียบย่านชนิดนี้ เป็นใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวง มีลายมือชื่อและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอ ชื่อผู้ขอจับจอง ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดามารดาของผู้ได้รับอนุญาตตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ และเขตที่ดิน เนื้อที่ที่อนุญาตให้จับจองดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) อนุญาตให้จับจองได้ไม่เกิน 100 ไร่ ใบเทียบย่านมีอายุ 2 ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เป็นอันสิ้นสิทธิการจับจอง เฉพาะส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ โอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก

5. ใบเทียบย่าน ออกตามความในประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัศกร ที่ไร่ ที่นา ร.ศ. 129 ประกาศใช้เฉพาะมณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เท่านั้น ประกาศนี้แยกประเภทที่ดินที่จะให้จับจองออกเป็น 2 ประเภทคือ

5.1 ที่ดินซึ่งได้สงวนหรือหมายเขตไว้สำหรับราษฎรที่ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อำเภอหนึ่ง แห่งหรือหลายแห่ง ให้พอกับจำนวนราษฎรซึ่งประจำอยู่ในท้องที่อำเภอหนึ่ง ๆ จับจองประเภทหนึ่ง

5.2 ที่ดินสำหรับราษฎรซึ่งอยู่ต่างท้องที่ หรือต่างหัวเมืองจับจองประเภทหนึ่ง

เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง สืบตรวจหมายเขตแยกประเภทที่ดิน ว่า ดำบลใด ในท้องที่อำเภอใดสมควรกำหนดเป็นที่ประเภทใด แล้วให้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นคราวๆ ให้ราษฎรทราบเป็นสำคัญ เหตุที่มีการประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่สมพัศกรฯ ในท้องที่มณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เนื่องจากในที่ดินในมณฑลดังกล่าวเจริญขึ้นจะรอให้มีการออกโฉนดที่ดินส่วนหัวเมืองให้เสร็จสมบูรณ์ ก็จะไม่ทันกับความต้องการที่ดินของราษฎร จึงให้ตราข้อบังคับดังกล่าวขึ้นเป็นการชั่วคราว ให้ราษฎรขอจับจองและออกใบเทียบย่านให้เป็น 2 ชนิดคือ

ก. ใบเทียบย่านสำหรับที่ดินที่ทำการเพาะปลูก สมพัศกร (ปลูกพรรณไม้ล้มลุก อายุไม่เกิน 3 ปี ขึ้นไป

ข. ใบเทียบย่านสำหรับที่ดินที่ทำการเพาะปลูกสวนใหญ่ (ปลูกพรรณไม้ยืนต้น มีอายุเกิน 3 ปี ขึ้นไป)

อำนาจที่เจ้าพนักงานที่จะอนุญาตให้จับจองที่ดินได้ มีกำหนดไว้ดังต่อไปนี้



1. นายอำเภอมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่
2. ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 100 ไร่
3. ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 500 ไร่
4. เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินกว่า 1,000 ไร่

ผู้ใดจะขอจับจองเกินกว่ากำหนดข้างต้น ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน ใบเหยียบย่ำ ดังกล่าวในชั้นต้นมีอายุ 2 ปี ถ้าทำประโยชน์ไม่เสร็จตามจำนวนเนื้อที่ตามใบเหยียบย่ำ ต่ออายุได้อีก 3 ปี เมื่อครบ 5 ปี ทำประโยชน์ไม่เสร็จต่ออายุได้อีก 3 ปี ถ้าครบ 8 ปี ต่ออายุอีกไม่ได้ ผู้ถือใบเหยียบย่ำขอรับโฉนดที่ดินได้เท่าที่ทำประโยชน์ส่วนที่เหลือคืนเป็นของหลวงทันที

#### ตราจอง

1. ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนาอำนัน อำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนาจุลศักราช 1236 ข้าหลวงกรมนา เป็นผู้ออกให้ อายุ 3 ปี ซึ่งมีบัญญัติไว้ในข้อ 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ถ้าผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพฯ และหัวเมืองไว้มากทำแค่น้อยไม่เต็มเนื้อที่ ทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า พัน 3 ปี ไปก็ดี หรือที่ได้ทำนาอยู่แล้วภายหลังไม่ทำทิ้งไว้พัน 3 ปี ไปให้ขาดผลประโยชน์ในแผ่นดิน ถ้าผู้ใดจะไปทำนาในที่นั้นก็ให้มาบอกต่อเสนาผู้รักษาเมือง กรมการ อำนัน ไปปักเสา ทำสำคัญประทับตราให้ที่นาเป็นสิทธิแก่ผู้นั้นทำต่อไป ถ้าเจ้าของที่ดินเดิมจะมาว่ากล่าวประการใด ห้ามอย่าให้เสนาผู้รักษาเมืองกรมการ คินที่นาอันให้เป็นอันขาดทีเดียว ฯลฯ" ข้าหลวงกรมนานั้นแต่เดิมมาได้มีการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ออกเดินสำรวจเก็บเงินค่านาปีละหนึ่งครั้งและมีหน้าที่ออกตราจองให้แก่ผู้ทำนาด้วย ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการเก็บเงินที่นา ต่อมาการเก็บเงินค่านาเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง จึงเลิกข้าหลวงกรมนานั้นเสีย

2. ตราจอง ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงชุดคลองออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลอง ตามประกาศขุดคลองจุลศักราช 1234 ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงออกไปตรวจหาที่ซึ่งมีที่ดินอุดมดี ขุดคลองขึ้นตำบลใด ราษฎรทั้งปวงที่ต้องการที่ดินมากน้อยเท่าใด ก็ให้ผู้ที่ต้องการนั้นออกเงินช่วยในการขุดคลองบ้างตามสมควรแก่ที่มากและน้อย ถ้าจะไม่ออกเงินก็ให้ออกแรงช่วย และข้าหลวงจะได้ออกตราจองให้แก่ราษฎรผู้นั้น ตราจองที่ออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลองนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปี ด้วยกันถ้าครบ 5 ปี แล้ว ผู้ใดไม่ทำสวน ทำไร่ ในที่ตราจองนั้นให้เกิดผลประโยชน์แก่แผ่นดินทิ้งรกร้างว่างเปล่าไม่เป็นประโยชน์สิ่งใด ข้าหลวงจะเรียกเอาตราจองนั้นคืน คลองที่ขุดได้แก่ คลองในทุ่งหลวง คลองรังสิต คลองประเวศบุรีรมย์ คลองนครเขื่อนขเขต เป็นต้น

3. ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 ต่อมา มีประกาศเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ. 124 เรียกตราจองดังกล่าวว่า โฉนดตราจอง

ความมุ่งหมายในการออกโฉนดตราจองชั่วคราว หรือโฉนดตราจองดังกล่าว เป็นวิธีการ แก้อัศจรรย์ของและอุปสรรคอย่างหนึ่งในขณะนั้น ที่ทางราชการไม่อาจดำเนินการออกโฉนดแผนที่ ได้ทั่วถึงทุกท้องที่ จึงมีการออกตราจองชั่วคราวนี้ขึ้นเพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินได้หลักฐานสำหรับ ที่ดินยึดถือไว้เป็นสำคัญตามความประสงค์ ถ้าจะใช้พระราชบัญญัตินี้ออกตราจองนี้ในท้องที่ใด ก็ จะประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาให้ใช้เป็นท้องที่ ๆ ไปเมื่อได้ประกาศให้ใช้ในท้องที่ใด แล้วจะได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ตั้งข้าหลวงเกษตร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกตราจองชั่วคราวขึ้นประจำท้องที่นั้น และให้เสนาบดี กระทรวงเกษตราธิการจัดตั้งหอบะเบียนที่ดินเพื่อเป็นที่เก็บรักษาสิ่งสำคัญกับตั้งนายทะเบียนไว้ เพื่อรับทำการจดทะเบียนตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนั้นต่อไปด้วย แต่ถ้าทางการได้จัด การออกโฉนดแผนที่ในท้องที่นั้นเมื่อใดก็ให้เปลี่ยนมารับโฉนดแผนที่ใหม่ต่อไป ท้องที่ที่เคยมี การออกตราจองชั่วคราว คือ อำเภอนครไชยศรี อำเภอบางขุนเทียน จังหวัดชลบุรี จังหวัด พิษณุโลก จังหวัดพิจิตร และจังหวัดอุตรดิตถ์

วิธีดำเนินการออกและจดทะเบียนที่ดินตามตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนี้เป็นไป ทำนองเดียวกับเรื่องโฉนดแผนที่ทุกประการ ซึ่งมีแผนที่ประกอบไว้หลังตราจองนั้นด้วยแต่คิด กันเฉพาะให้ข้าหลวงเกษตรเป็นผู้ลงนามและประทับตำแหน่งในตราจองแต่ผู้เดียวเท่านั้น ส่วน โฉนดแผนที่ต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นด้วยอีก 2 ดวง ผู้ถือตราจองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามตราจองนั้นตามกฎหมาย

ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ตราจองชนิดนี้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติออก โฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2474 มาตรา 11 เป็นหนังสือสำหรับที่ดินที่ออกให้แก่ผู้จับจองที่ทำ ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งได้รับอนุญาตให้จับจองภายในกำหนดแห่งใบอนุญาตนั้นแล้ว และยังมี บัญญัติไว้ด้วยว่า "ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วนั้น ผู้ถือมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย" ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า ตราจองชนิดนี้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินเช่นเดียวกับโฉนด แผนที่

ตราจองชนิดนี้มีลักษณะเป็นใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวง มีสารสำคัญดังนี้คือ ลายมือ ชื่อ ตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ชื่อ ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดามารดาของผู้ได้รับอนุญาต ตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ เขตรูปแผนที่และมีสารบัญญัติสำหรับจดทะเบียนมีค่าเดือนระบุ ด้านหน้าตราจองว่า

1. ครอบครองเป็นใบอนุญาต ต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี มิฉะนั้นเป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองในที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์
2. ครอบครองที่เป็นใบอนุญาต จะโอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมโดยทางมรดก แต่เมื่อที่ดินนั้นได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" จึงจะมีกรรมสิทธิและโอนได้
3. เมื่อได้รังวัดทำโฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินให้แล้วต้องส่งครอบครองฉบับนี้คืน
4. ผู้ถือที่ดินรายนี้ อยู่ในความจำเป็นต้องประพฤติดามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้วหรือที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือที่จะออกใหม่ทุกประการ

ครอบครองชนิดนี้ออกให้ได้ในท้องที่ทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี คงเป็นที่นอกเขตที่ได้มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว เพราะถ้าเป็นที่ดินอยู่ในเขตที่ออกโฉนดแผนที่ได้ ทางราชการก็จะออกโฉนดแผนที่ให้เสียเลยทีเดียว

การขอรับครอบครองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เฉพาะในท้องที่จังหวัดที่มีหอทะเบียนที่ดินแล้ว ให้ขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ส่วนจังหวัดที่ไม่มีหอทะเบียนที่ดิน ให้ขอต่อกรมการอำเภอ เพื่อกรมการอำเภอจะได้อสอบสวนแล้วรายงานส่งเรื่องตามลำดับเข้าไปยังกรมที่ดินพิจารณาดำเนินการให้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกและแก้ทะเบียนครอบครองนี้ ก็เป็นไปเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน ปัจจุบันนี้ไม่มีการออกครอบครองดังกล่าว และถ้าเปลี่ยนครอบครองเป็นโฉนดได้ก็ให้เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน สำหรับการแบ่งแยกครอบครองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ยังคงมีการดำเนินอยู่

### โฉนดที่ดิน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่าที่ดินมีราคาแพงกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นเหตุให้ราษฎรมีคดีพิพาทกันด้วยเรื่องที่ดินมากขึ้น สมควรที่จะจัดระเบียบสิ่งสำคัญอันเป็นหลักฐานสำหรับที่ดิน และจัดให้มีสิ่งหมายเขตที่ดินนั้นๆ ให้มั่นคงยิ่งขึ้นตามกาลสมัย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2444 โปรดเกล้าฯ ให้พระยาประชาชีพบริบาลเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ให้อยู่ในบังคับบัญชาของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยกำหนดท้องที่ที่คิดได้ ตั้งแต่แยกบางไทรขึ้นไปตามฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ทิศตะวันตก และตามฝั่งแม่น้ำแควอย่างทอง ทิศตะวันออกจนถึงคลองตะเคียน ข้าหลวงเทศาภิบาลพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้เริ่มลงมือออกเดินสำรวจออกโฉนดครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2444

พระยาประชาชีพบริบาล เคยเป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการในสมัยแรกตั้งกระทรวงเมื่อ พ.ศ. 2435 เมื่อกระทรวงเกษตราธิการยุบไปรวมในกระทรวงพระคลังแล้วจึง

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ไปรับราชการกระทรวงยุติธรรม ในตำแหน่งข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมหัวเมืองและแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาในกระทรวงยุติธรรมด้วย โดยที่พระยาประชาชิพบริบาลเป็นผู้สนใจในการทะเบียนที่ดินมาตั้งแต่ครั้งดำรงตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรพานิชการ จึงเป็นผู้เหมาะสมสำหรับงานนี้อย่างยิ่ง จึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าควบคุมและดำเนินงานออกโฉนดที่ดิน พระยาประชาชิพบริบาลได้ร่างแบบโฉนดและแบบแผนการทะเบียนเสนอพร้อมด้วยคำชี้แจงประกอบ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2444 ตอนหนึ่งของคำชี้แจงประกอบ มีใจความว่า

"ระเบียบที่จะจัดการเรื่องที่ดินโดยออกโฉนดให้ นั้น ได้คิดด้วยเกล้าฯ ใว้นานมาแล้ว แต่ครั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรพานิชการและต่อ ๆ มาด้วย เพราะการเรื่องนี้ย่อมมีนิสัยชอบมาแล้วแต่เดิม แต่ความคิดนั้น ไม่มีอย่างใด นอกจากเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าทำโฉนดขึ้นไว้เป็นหลักสำหรับกระทรวงฉบับหนึ่ง ทำให้แก่ราษฎรไปถือไว้เป็นคู่มือสำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ว่าตนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอีกฉบับหนึ่งเท่านั้น"

และความอีกตอนหนึ่งว่า

"....ครั้งนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นข้าหลวงเกษตรออกมาทำการฉลองพระเดชพระคุณในการหมายเขตที่ดินและออกตราจองสำหรับที่ดินในแขวงกรุงเก่า..... จึงกลับหวนคิดถึงความคิดเดิมซึ่งได้คิดมาแล้วและวิธีอื่นๆ อีกหลายอย่างเทียบเคียงกันดู แต่ก็ไม่เห็นมีวิธีใดที่จะดีกว่าวิธีถือโฉนดไว้เป็นหลัก และการส่งต่อให้สลักหลังโฉนดนั้น แต่ถึงดังนั้นก็เป็นการคิดส่วนบุคคล จะถือเอาเป็นแน่แท้ก็โดยยังไม่ได้ลงมือทำนั้นไม่ได้ จึงได้ค้นดูหนังสือเรื่องที่ดินในเสตทเซทเติลเม้นท์ พบรายงานของแมกสเวลล์ข้าหลวงที่ดิน ยื่นต่อท่านผู้ว่าราชการเมืองสิงคโปร์ลงวันที่ 9 เมษายน ร.ศ. 120 กล่าวถึงการที่ได้ตรวจการที่ดินซึ่งได้จัดในประเทศออสเตรเลีย ทั้งได้ยกย่องวิธีจัดระเบียบที่ดินของ เซอร์โรเบิร์ต ทอร์เรนส์ มาก และวิธีนั้นก็ถือเอาโฉนดซึ่งเป็นหลักของทะเบียน การส่งต่อกรรมสิทธิ์ก็จดทะเบียนในหลังโฉนดเช่นเดียวกันกับของเราซึ่งได้ใช้อยู่บ้างแล้วในโฉนดสวนเท่านั้น แต่ฝ่ายข้างของเราทำหยาบและทำไม่ตลอด เมื่อได้เห็นรายงานซึ่งเขากล่าวมานั้นว่าได้จัดเรียบร้อยดีกว่าเมืองอื่นๆ ทั้งหมด ดังนี้ ความเชื่อแน่วก็ยังทวีขึ้นอีกได้ปรึกษากับมิสเตอร์ คิบบิน เจ้ากรมแผนที่ก็เห็นดีด้วยแล้วเพราะฉะนั้น จึงได้ร่างแบบโฉนดและทะเบียนสำหรับส่งต่อกรรมสิทธิ์ขึ้น"

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) วางระเบียบการเรื่องโฉนดที่ดินอันเป็นหลักมูลฐานของระเบียบการทะเบียนที่ดินในประเทศไทยซึ่งมีใจความสำคัญดังนี้

1. โฉนดที่ดินที่จะออกให้เจ้าของที่ดิน เป็นแบบพิมพ์บอกชื่อและตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อ วงศ์ตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนด ตำแหน่งที่ดิน ชนิดที่ดินซึ่งจดเขตทั้งสี่ทิศและ

จำลองรูปแผนที่ที่ดินลงไว้ในโฉนดด้วยในท้ายโฉนดมีตารางสำหรับหมายเหตุและสิ่งสำคัญในการแก้ทะเบียนที่ดินแปลงนั้น

2. โฉนดที่ดินในเขตเมืองใด ต้องเซ็นชื่อและประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น 1 เจ้าพนักงานเกษตรราชการนั้น 1 นายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ 1 จึงจะเป็นโฉนดอันได้ทำชอบด้วยกฎหมาย

3. โฉนดที่ดินนี้ให้ทำเป็น 2 ฉบับ อย่างเดียวกันมอบให้เจ้าของที่ดินไปรักษาไว้ฉบับหนึ่ง เป็นของหลวงเก็บไว้ในหอทะเบียนที่ดินอีกฉบับหนึ่ง

4. โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราয়เสียหาย ให้ขอรับใบแทนได้

5. ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นไว้สำหรับเก็บรักษาทะเบียนที่ดินในเมืองนั้นๆ และให้ตั้งกรมการตำแหน่งเกษตรราชการไว้ประจำทำการเกษตร และตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนไว้ประจำทำการทะเบียน ให้มีพนักงานรังวัดแผนที่ และพนักงานกองทะเบียนตามสมควร

6. ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดให้นี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ แต่ไม่เป็นเหตุให้พ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นจะต้องประพฤติตามกฎหมายในการเสียภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการเพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์

7. ผู้ใดได้รับประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยเรื่องที่ดินซึ่งได้รับโฉนดนี้ โดยการซื้อขาย ให้แลกเปลี่ยน รับมรดก เช่าจำนอง หรือไถ่ถอน เป็นต้น ต้องนำโฉนดมาให้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก้ทะเบียน การที่กระทำนั้นๆ จึงจะสมบูรณ์ตามกฎหมาย

เมื่อข้าหลวงเกษตรและเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้ออกรังวัดที่ดินและได้สวนสำเร็จได้หลายตำบลแล้ว ถึงเวลาอันสมควรที่จะได้ออกโฉนดให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดิน ในขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จประทับแรมอยู่ ณ พระราชวังบางปะอิน พระยาอาหารบริรักษ์ (เผิง ชูโต) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ได้นำโฉนดสำหรับที่ดินตำบลบ้านแปงของพระคลังข้างที่ จำนวน 2 โฉนด กับของราษฎร จำนวน 3 โฉนด ขึ้นทูลเกล้าถวาย ณ พระที่นั่งวโรภาศพิमान พระราชวังบางปะอิน เพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่เจ้าของที่ดินเป็นปฐมฤกษ์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานแก่เจ้าของที่ดิน คือ กำนันแดง บ้านพลับ 1 โฉนด กำนันวันบ้านแปง 1 โฉนด กำนันหุ่ม บ้านวัดยม 1 โฉนด และวันต่อๆ มากี่ลงมือแจกโฉนดสำหรับที่ดินบ้านพลับ ตำบลเกาะเกิดให้แก่ราษฎรและตำบลอื่นๆ จนเสร็จ

หลังจากได้ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่มณฑลกรุงเก่าเสร็จแล้ว จึงได้ตั้งหอทะเบียนมณฑลกรุงเก่าขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ที่สภาการราชประยูร ในพระราชวัง

บางปะอิน เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2444 มีพระประมวลภูมิเทศ เป็นทะเบียน และหลวงภูมิพิทยาภรณ์ เป็นผู้ช่วยนายทะเบียน และในปลายปีเดียวกันนี้เองก็ได้จัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นคือในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2444 มีนายดับลิว เอ. เกรแฮม เป็นเจ้ากรม และต่อมาได้จัดตั้งหอทะเบียนขึ้นหลายจังหวัด เช่น ปลายปี พ.ศ. 2445 จัดตั้งหอทะเบียนที่ดินกรุงเทพฯ เป็นแห่งที่ 2 ตั้งอยู่ชั้นล่างของกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้น (คือที่ตั้งกรมที่ดินขณะนี้) มีขุนวิวิธพจนวิภาคเป็นนายทะเบียน ขุนปรีชา เป็นผู้ช่วย

การดำเนินการเรื่องที่ดินดังกล่าว ได้มีประกาศพระบรมราชโองการและกฎเสนาบดีรวมหลายฉบับ เช่นประกาศตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวง และคลองประเวศบุรีรมย์ ลงวันที่ 12 ตุลาคม ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ประกาศออกโฉนดที่ดินลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 และกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการสำหรับการออกโฉนดที่ดินลงวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ทั้งนี้จัดเป็นกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกใช้ตามความจำเป็นสำหรับให้กิจการดำเนินการไปได้ในสมัยนั้น ยี่สิบปีเข้าก็ยิ่งมากฉบับมีข้อความซับซ้อนและกระจัดกระจายไม่สะดวกแก่การปฏิบัติเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการจึงดำริที่จะรวบรวมให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันเพื่อให้ข้อความแจ่มแจ้งเข้าใจง่าย และเป็นหมวดหมู่สะดวกในการปฏิบัติ จึงได้ทูลขอให้พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งในสมัยนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ทรงโปรดให้พระเมธี นฤปรกรตำแหน่งกรรมการศาลฎีกา เป็นผู้รวบรวมและยกร่างขึ้น แล้วทรงตรวจแก้อีกชั้นหนึ่งแล้วโปรดส่งให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งต่อมาได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)

### โฉนดแผนที่

โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ เมื่อทางราชการได้มีการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่ใด ก็บังคับให้ผู้ถือที่ดินมือเปล่า และผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างอื่นต้องนำรังวัดที่ดิน เพื่อรับโฉนดแผนที่หรือเปลี่ยนหนังสือสำหรับที่ดินเดิมเป็นรับโฉนดแผนที่ชนิดเดียวกันเสียทั้งหมด ดังปรากฏตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 บัญญัติว่า

"...ในบัดนี้มีความประสงค์จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด เพราะเหตุฉะนั้น จึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ มีอำนาจแจ้งความในราชกิจจานุเบกษาให้เจ้าของที่มารับโฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ทุกแห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยเจ้าพนักงานกระทำการรังวัดหรือการออกโฉนดแผนที่ให้สะดวกอย่างใดให้มีโทษปรับครั้งละ 100 บาทลงมาเป็นพินัยแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร"

## โฉนดตราจอง

โฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เฉพาะในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร สุโขทัย และอุตรดิตถ์ทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจฯ เพื่อเปลี่ยนโฉนดตราจองเป็นโฉนดแผนที่โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2473 เป็นต้นมา ปัจจุบันนี้มีการเปลี่ยนโฉนดตราจองเป็นโฉนดที่ดินทั้งหมดทุกจังหวัดแล้ว

### เอกสารสำคัญชนิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินในอดีตอื่น ๆ

#### ใบสำคัญนำที่ดินขึ้นทะเบียน (แบบหมายเลข 3)

ใบสำคัญนำที่ดินขึ้นทะเบียน แบบหมายเลข 3 เป็นคำรับรองของพนักงานเจ้าหน้าที่ (นายอำเภอ) แสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ใบสำคัญดังกล่าวออกตามกฎกระทรวงเกษตรราชการ ตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ออกให้แก่เจ้าของที่ดิน 2 กรณี คือ

1. กรณีผู้จับจองที่ดินที่ได้รับใบเหยียบย่ำ
2. กรณีที่ได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479

วิธีออกใบสำคัญแบบหมายเลข 3 กรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินและได้ทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อ ใบอนุญาตครบอายุ โดยทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถื่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์ ให้ขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (นายอำเภอท้องที่) พนักงานเจ้าหน้าที่จะให้คำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียน และออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข 3 แล้วให้เรียกใบเหยียบย่ำเก็บเข้าสารบบ

กรณีผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยตามกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 กรณีนี้มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้นำที่ดินมาขึ้นทะเบียน อันเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะให้การถือที่ดินมือเปล่าหมดไป โดยได้มีการขึ้นทะเบียนที่ดินเสีย วิธีนี้เป็นการนำที่ดินไปขึ้นทะเบียนซึ่งกำหนดไว้ในกฎกระทรวงเกษตรราชการดังกล่าวแล้วข้างต้น

ผู้ถือใบสำคัญการนำที่ดินขึ้นทะเบียนแบบหมายเลข 3 ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับคือ ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 มีสิทธิที่จะขอจดทะเบียนจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินได้ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วจะต้องแจ้ง ส.ค. 1 ด้วย ถ้าปรากฏว่าผู้ถือใบสำคัญแบบหมายเลข 3 ไม่ได้แจ้ง ส.ค. 1

## การออกโฉนดที่ดินในสมัยปัจจุบัน

การออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในปัจจุบันนี้ ได้มีการออกโฉนดอยู่ 3 วิธีคือ

1. การขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย
2. การขอออกโฉนดที่ดินท้องถื่น
3. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

### การขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

การขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้น เป็นการออกโฉนดตามความในมาตรา 59, 59 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 59. "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีการประกาศของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์ แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อเนื่องมาจาก ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย"

ในการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้น ผู้ขอต้องไปยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดินจังหวัด เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำขอแล้ว ก็จะให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัดตรวจดูว่า ที่ดินอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่ระวางใดเสร็จแล้วทางฝ่ายช่างรังวัดก็จะทำการนัดหมายกำหนดวันที่จะออกไปทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ และจะเรียกค่ามัดจำรังวัด ซึ่งเป็นค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ของเจ้าหน้าที่ ค่าจ้างคนงาน ค่าป่วยการผู้ปกครองท้องที่ไว้ด้วย

มาตรา 59 ทวิ "ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกินกว่าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อประโยชน์



แห่งมาตราชานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย"

ผู้ที่จะขออนุญาตที่ดิน หรือ น.ส. 3 เฉพาะราย ต้องเป็นผู้ที่ตกค้างแจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและหมายถึงผู้ที่ได้ครอบครอง และทำประโยชน์ ในที่ดิน ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย ความตรงนี้สำคัญ จะเห็นได้ว่า มาตรา 59 นี้ได้รับรองสิทธิของผู้ที่รับมอบการครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินต่อเนื่องจากผู้ ซึ่งตกค้าง แจ้งการครอบครอง คือหมายความว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อนกันใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน และก็ครอบครองเรื่อยมา โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง

การออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวินี้ เป็นการออกโฉนด ที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินจะต้องแสดงความประสงค์จะได้โฉนดที่ดินเอง และจะต้องเสียค่าใช้จ่ายใน การดำเนินออกโฉนดเองทั้งหมด

#### การออกโฉนดที่ดินท้องถิ่น

การออกโฉนดแบบท้องถิ่น ถือเป็นกรออกเฉพาะราย ตามมาตรา 59 แต่ทำเป็นกลุ่ม ก้อน คือราษฎรในบริเวณนั้นได้รวมเป็นกลุ่มขออนุญาตที่ดินบริเวณนั้นไม่มีการเดินสำรวจ มาก่อน ไม่มีแผนที่ระวาง เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะไปทำแผนที่ระวางให้ พร้อมกับการรังวัด ออกโฉนดที่ดินการยื่นคำขอ เจ้าของที่ดินต้องมายื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินเขตพื้นที่ที่ดินนั้น ตั้งอยู่ กรณีจำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เจ้าพนักงานที่ดินจะมอบหมายให้เจ้า- หน้าที่รับคำขอ ณ. ที่ว่าการอำเภอ หรือ ณ. ท้องถิ่นใดก็ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำขอและเงินค่า ธรรมเนียม หรือเงินมัดจำแล้วให้ออกใบเสร็จรับเงินชั่วคราวให้ผู้ขอ แล้วส่งสำเนาใบเสร็จพร้อม เงินให้สำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อออกใบเสร็จรับเงินคืนให้เจ้าหน้าที่ที่รับคำขอ เพื่อมอบให้ผู้ขอ การประมาณเงินค่ามัดจำรังวัด ควรประมาณเท่าที่จำเป็นและอยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกัน การ รังวัดให้ช่างผู้ทำการรังวัดนัดทำการรังวัดเอง ตลอดการออกหนังสือแจ้งข้างเคียงตามลำดับ

#### การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

การออกโฉนดโดยวิธีนี้เป็นกร ออกโฉนดที่ดิน ตามความในมาตรา 58, 58 ทวิ, 58 ตริ มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด จังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการ ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด  
ท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้  
ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่  
บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58  
ทวิ วรรคสองหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงาน  
เจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำ  
ประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำ  
ประโยชน์เจ้าพนักงานที่ดิน มีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำ  
ประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย  
อาญา

มาตรา 58 ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน  
ตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ  
ทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่า  
ที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง  
การทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ  
ทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือ  
รับรองทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มี  
สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ดริ

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวล  
กฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตาม  
กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด<sup>17</sup>

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการดกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

“มาตรา 58 ตริ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่นั้นและวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่งให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจจริงวัดเว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจจริงวัด

เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ตามประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใดๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรานี้ ให้ออกแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์

เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดิน ประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่าหนังสือรับรอง การทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตาม ประกาศดังกล่าว และให้ส่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่ เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย"

การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศเป็นการดำเนินการตามมาตรา 58, 58 ทวิ, 58 ตริ โดยใช้ระวางแผนที่ระบบพิกัดฉาก U.T.M. เพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

#### ก. การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ตามความในมาตรา 58, 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 15 กำหนดให้เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือ ตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัด เพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน และให้ ถ้อยคำตามแบบ น.ส.5 (ใบไต่สวน) ซึ่งมีวิธีดำเนินการ 2 วิธี

(1) การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบลหรือ เรียกอีกอย่างว่า "การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน" หมายถึงวิธีการสำรวจรังวัดทำ แผนที่โดยสร้างระวางแผนที่ภาคพื้นดิน ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุมไม่ เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือในพื้นที่ไม่สามารถสร้างระวางแผนที่ รูปถ่ายทางอากาศได้ ซึ่งวิธีนี้จะต้องมีการวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่ให้มีความหนาแน่น เพียงพอที่จะสร้างระวางแผนที่ได้และต้องมีเจ้าหน้าที่ทำแผนที่รายละเอียดเพื่อสร้างระวางแผนที่

(2) การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทาง อากาศ หมายถึงวิธีการนำระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปทำการปักหลักหมายเขตแปลง และ ตำแหน่งที่ดินลงในระวางโดยอาศัยลวดลายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งเป็น ลักษณะงานเก็บตก เสริมหรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่เดียวกันกับการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็น โฉนดที่ดินในกรณีที่ดินไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) หรือมีแต่ไม่สามารถย้าย รูปแปลงที่ดินลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากลวดลายใน ระวาง น.ส.3 ก. กับระวาง ยู ที เอ็ม ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงกันมาก และกรณีเขตที่ดินใน ระวาง ยู ที เอ็ม กับเขตที่ดินในพื้นที่ไม่ถูกต้องตรงกัน

#### ข. การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีดำเนินการเฉพาะที่ดินมีหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.) โดยไม่ต้องทำการสำรวจ

รังวัดปักหลักเขตที่ดินและเจ้าของที่ดินก็ไม่ต้องนำสำรวจเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการทั้งหมด การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินวิธีนี้ดำเนินการโดยการย้ายรูปแปลงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม ซึ่งสามารถดำเนินการโดยใช้เจ้าหน้าที่ (ย้ายด้วยมือ) หรือด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ จะสามารถออกโฉนดที่ดินได้รวดเร็วและครั้งละมากๆ เป็นการประหยัดทั้งเวลา ค่าใช้จ่าย และบุคลากร โดยมีความถูกต้องเป็นที่ยอมรับตามหลักวิชาการแผนที่

### โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ (พ.ศ. 2528 - พ.ศ. 2547)

นโยบายสาธารณะที่จะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศในเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2528 - พ.ศ. 2547) มุ่งพัฒนาชนบทและประชากรกลุ่มเป้าหมายที่มีอาชีพภาคเกษตรกรรมให้มีรายได้และมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น และการเร่งรัดให้เกษตรกรมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยมีรายละเอียดบางประการดังต่อไปนี้

#### หลักการและเหตุผล

1) จากการศึกษานโยบายและการพัฒนาที่ดิน โดยคณะที่ปรึกษาชาวไทยในการเตรียมแผน 5 ปี ฉบับที่ 5 และจากรายงานภาวะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งธนาคารโลกได้จัดทำขึ้นเมื่อปี 2521 ได้พบว่า ประมาณร้อยละ 12 ของพื้นที่ที่ถือครองเพื่อการเกษตรประมาณ 148 ล้านไร่ เท่านั้นที่มีโฉนดที่ดิน ขณะที่อีกร้อยละ 49 เป็นการถือครองโดยประชาชน มีเอกสารหลักฐานซึ่งทางราชการออกให้ แต่มีความมั่นคงน้อยกว่าโฉนดที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น พื้นที่อีกร้อยละ 18 ประชาชนได้ครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปราศจากเอกสารหลักฐานจากทางราชการใดๆ ทั้งสิ้น และอีกร้อยละ 21 ประชาชนได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยผิดกฎหมาย จากข้อมูลดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลพิจารณาสถานการณ์ด้วยความเป็นห่วง และต้องการที่จะให้ประชาชนผู้มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายทุกคนได้รับโฉนดที่ดินภายในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

2) ในการปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาลไทยและเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกในระหว่างการเตรียมแผน 5 ปี ฉบับที่ 5 เมื่อปีงบประมาณ 2523-2524 ได้มีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณา โดยมีความเห็นว่าหากกรมที่ดินได้มีการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศแล้ว ก็จะเป็นการสนับสนุนโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการขจัดความอดอยากจนในชนบท ซึ่งรัฐบาลได้วางแผนที่จะช่วยให้ประชาชนในชนบทมีความเป็นอยู่ดีขึ้น นอกจากนั้นยังได้เล็งเห็นประโยชน์ว่า เมื่อได้มีการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศแล้ว ความมั่นคงในการถือครองที่ดินจะสามารถส่งเสริมการพัฒนาทางการเกษตร ช่วยให้เกิดแรงกระตุ้นที่เกษตรกรจะพัฒนาที่ดินของ

ตนเอง และมีการลงทุนในที่ดินของตนเองมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง จะช่วยให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดียิ่งขึ้น และประโยชน์อื่นๆ ที่จะได้รับมีค่าเป็นอเนกอนันต์ ธนาคารโลกก็ได้เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ และได้ให้ความสนับสนุนที่จะให้มีการศึกษาสถานการณ์ในปัจจุบันและความเป็นไปได้ที่จะดำเนินโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศต่อไป

3) ในการดำเนินงานของกรมที่ดินที่ผ่านมา กรมที่ดินก็ได้พยายามเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินอยู่แล้ว แต่ด้วยอัตราค่าจ้างและงบประมาณแต่ละปีที่กรมที่ดินได้รับมีจำนวนจำกัด กรมที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินได้เพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่ถือครองทั่วประเทศในระยะเวลา 80 กว่าปี ตั้งแต่กรมที่ดินได้ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2444 ซึ่งไม่ทันกับความต้องการของประชาชน และหากกรมที่ดินดำเนินงานในอัตรานี้ โดยปราศจากความช่วยเหลือพิเศษใดๆ แล้วก็จะต้องใช้เวลามากกว่า 100-200 ปี จึงจะออกโฉนดที่ดินได้หมดทั่วประเทศแม้ในปัจจุบันกรมที่ดินจะได้พยายามออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก) ไปทุกพื้นที่เกือบทั่วประเทศแล้ว แต่ น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก เป็นเอกสารซึ่งยังไม่มีความสมบูรณ์เท่าโฉนดที่ดิน และเป็นที่ยินยอมของประชาชนน้อยกว่าโฉนดที่ดินนอกจากนั้นสถาบันการเงินต่างๆ ก็ยังไม่ยอมรับ น.ส.3 และ น.ส. 3 ก ในการนำเป็นหลักฐานค้ำประกันการกู้ยืมเงิน

### ความเป็นมาของโครงการ

1. ในการจัดเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2523 ได้มีการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลไทยและธนาคารโลกถึงความสำคัญและความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตร และต่อมาในปี 2524 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แจ้งยืนยันไปยังธนาคารโลกถึงความสำคัญ of โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ และขอให้ธนาคารโลกพิจารณาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนโครงการ ต่อมาได้มีการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยและธนาคารโลก ธนาคารโลกจึงได้ส่งคณะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์โครงการร่วมกับประเทศออสเตรเลีย ได้ส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงทางด้านการรังวัดทำแผนที่ของรัฐบาลออสเตรเลียมาวิเคราะห์โครงการดังกล่าวของกรมที่ดิน

2. ระหว่างปี 2525 เจ้าหน้าที่ธนาคารโลก ผู้แทนรัฐบาลไทย และผู้แทนรัฐบาลออสเตรเลีย (ALDAB) ได้ร่วมปรึกษาหารือกัน ผลปรากฏว่า ALDAB ได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดเตรียมโครงการ โดยส่งคณะที่ปรึกษา 4 คน จากสถาบันวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยนิวเซาท์เวลส์มาศึกษารายละเอียดของโครงการ

วัตถุประสงค์ของโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี จะทำให้บรรลู่วัตถุประสงค์หลักได้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเทคนิคการทำระวางแผนที่ทั้งในเขต

เมืองและชนบทด้วยประการหนึ่ง และเมื่อมีการออกโฉนดได้ทั่วประเทศแล้ว ก็จำเป็นต้องปรับปรุงเพิ่มเติมประสิทธิภาพการบริหารงานของกรมที่ดิน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้สอดคล้องกัน เช่น ปรับปรุงสำนักงานที่ดินอำเภอให้เป็นสำนักงานที่ดินสาขาที่สามารถจดทะเบียนได้เช่นเดียวกับสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นการกระจายอำนาจการบริหารงานและอำนวยความสะดวกต่อประชาชน วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญเช่นกัน คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้มีขีดความสามารถด้านการประเมินราคาให้พัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. เป้าหมายโครงการฯ 20 ปี

- 1) ออกโฉนดที่ดินของเอกชนทั่วประเทศประมาณ 13 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 79 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 20 ปี
- 2) จัดทำใหม่และปรับปรุงระวางแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้เป็นแบบ ยู ที เอ็ม
  - ในเขตชนบท มาตรฐาน 1 : 4,000 ประมาณ 80,000 ระวาง ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 20 ปี
  - ในเขตชุมชนและกรุงเทพมหานคร มาตรฐาน 1 : 1,000 หรือใหญ่กว่าประมาณ 7,000 ระวาง ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 10 ปี
- 3) กระจายอำนาจการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจากระดับจังหวัดไปสู่ระดับอำเภอมากขึ้น โดยการเปิดสำนักงานที่ดินสาขาคตามเกณฑ์ที่เหมาะสมประมาณ 190 แห่ง
- 4) พัฒนาสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 5) ปรับปรุงและพัฒนาองค์กรกรมที่ดิน

4. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2527 อนุมัติในหลักการโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2528-2547) แบ่งเป็น 4 ระยะๆ ละ 5 ปี ตามความเห็นของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำหรับค่าใช้จ่ายในระยะ 5 ปีแรก (พ.ศ. 2528 -2532) ให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ร่วมกันพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี อีกครั้งหนึ่ง

5. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ได้ร่วมกันพิจารณารายละเอียดค่าใช้จ่ายโครงการฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2527 อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินงานตามโครงการฯ ระยะ 5 ปีแรก พ.ศ. 2528-2532 ในวงเงินค่าใช้จ่ายประมาณ 1,750 ล้านบาท แยกเป็นเงินกู้จากธนาคารโลกประมาณ 805 ล้านบาท เงินบาทสมทบประมาณ 736 ล้านบาท และเป็นเงินเหลือให้เปล่าจากรัฐบาลออสเตรเลียประมาณ 209 ล้านบาท

6. คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2532 อนุมัติในหลักการโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ระยะที่สอง (พ.ศ. 2533-2537) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ปรับระยะเวลาดำเนินการและค่าใช้จ่ายโครงการฯ ตามความเห็นของสำนักงบประมาณโดยสำนักงบประมาณให้กรมที่ดินขยายระยะเวลาดำเนินการ และเบิกจ่ายของโครงการฯ ระยะที่ 1 ออกไปอีก 1 ปี จากเดิมที่กำหนดไว้ 5 ปี (จากปี พ.ศ. 2528-2532) เป็น 6 ปี (จากปี พ.ศ. 2528-2533) โดยจะใช้จ่ายเงินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 จำนวน 439 ล้านบาท เป็นเงินบาทสมทบประมาณ 295 ล้านบาท และเงินจากธนาคารโลกประมาณ 144 ล้านบาท และให้ดำเนินการตามโครงการฯ ระยะที่สอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534-2537 เป็นระยะเวลา 4 ปี ในวงเงินไม่เกิน 1,925 ล้านบาท โดยแยกเป็นเงินกู้จากธนาคารโลกประมาณ 776 ล้านบาท เงินบาทสมทบประมาณ 976 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือให้เปล่าจากรัฐบาลออสเตรเลียประมาณ 173 ล้านบาท

7. คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2536 อนุมัติหลักการค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ระยะที่สอง (พ.ศ. 2534-2537) เพิ่มเติมภายในวงเงิน 939 ล้านบาท ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับโครงการดังกล่าวทั้งจำนวนรวมเป็นค่าใช้จ่ายโครงการฯ ระยะที่สอง (พ.ศ. 2534-2537) ที่ได้รับอนุมัติเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 2,864 ล้านบาท โดยแยกเป็นเงินกู้จากธนาคารโลกประมาณ 776 ล้านบาท เงินบาทสมทบประมาณ 1,915 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือให้เปล่าจากรัฐบาลออสเตรเลียประมาณ 173 ล้านบาท

8. โครงการพัฒนากรรมที่ดินฯ ระยะที่สาม (พ.ศ. 2538-2542) เป็นโครงการต่อเนื่อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการโครงการฯ ระยะที่หนึ่ง และระยะที่สอง ไปแล้ว ในการเตรียมการโครงการฯ ระยะที่สาม คณะกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และคณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนากรรมที่ดิน ได้พิจารณาร่างโครงการฯ ระยะที่สาม มีมติเห็นชอบอนุมัติในหลักการร่างแผนงานโครงการ และกรอบวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการ

#### วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ เฉพาะที่ดินประชาชนครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมายไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ยึดถือไว้ ซึ่งจะเป็นหลักฐานที่มีความมั่นคงสำหรับสถาบันทางการเงินในการให้เงินกู้แก่เจ้าของที่ดิน อันจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประชาชน อีกทั้งเป็นการลดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเอง และระหว่างประชาชนกับรัฐ



2. เพื่อจัดทำแผนที่ในเขตชุมชนเมือง ซึ่งจะมีผลประโยชน์โดยตรงต่อการปรับปรุงและการดำเนินงานด้านประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน ตำแหน่งหมุดหลักฐานแผนที่ของแผนที่ในเขตชุมชนเมือง จะเป็นประโยชน์ต่อโครงการต่างๆ ทางด้านวิศวกรรมและการพัฒนาบริเวณด้านสาธารณูปโภคอื่นๆ เช่น การประปา ทางระบายน้ำ และการสร้างถนน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประชากรอยู่หนาแน่นและรายได้ที่กรมที่ดินจัดเก็บทั่วประเทศ กว่าครึ่งหนึ่งเป็นรายได้ที่จัดเก็บในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร

3. เพื่อกระจายอำนาจการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรือสังหาริมทรัพย์ จากสำนักงานที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความสะดวกรวดเร็วโดยไม่ต้องเสียเวลาและเงินทองมากมายเช่นปัจจุบัน

4. เพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารของกองต่างๆ ของกรมที่ดิน ให้สามารถและดำเนินงานโครงการออกโฉนดที่ดินให้มีประสิทธิผลและบรรลุเป้าหมายได้ทั่วประเทศภายในกำหนดเวลา 20 ปี

5. เพื่อปรับปรุงด้านการทำแผนที่ทั่วประเทศให้เป็นระบบเดียวกับระบบแผนที่แห่งชาติ (ระบบ Universal Transverse Mercator - UTM) โดยการใช้เทคนิคสมัยใหม่มาใช้ในการดำเนินงาน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำแผนที่และการออกโฉนดที่ดินและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

6. เพื่อจัดตั้งระบบศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกต้อง สมบูรณ์ และทันสมัยซึ่งจะช่วยการบริหารงานตามนโยบายของรัฐอันเกี่ยวกับการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างๆ การจัดที่ดิน การประเมินราคาที่ดิน การจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมและภาษีที่ดิน ตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่างๆ เป็นต้น

7. เพื่อปรับปรุงและพัฒนาสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้สามารถประเมินราคาทรัพย์สินได้อย่างสมบูรณ์ ถูกต้อง และเชื่อถือได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีที่ดิน

### วิธีดำเนินการ

กรมที่ดินได้คัดเลือกวิธีการที่เหมาะสมในการพัฒนาและปรับปรุงงาน ด้วยการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุด ซึ่งจะย่นระยะเวลาการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศตามวิธีการเดิมจาก 100-200 ปี เหลือ 20 ปี ตลอดโครงการ 20 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2528 ถึง 2547 โดยจะดำเนินการดังนี้

1. บินถ่ายภาพทางอากาศ
2. จัดตั้งโครงข่ายหมุดหลักฐานแผนที่ เพื่อใช้ในการออกโฉนดที่ดินให้เป็นระบบเดียวกัน (UTM)

3. จัดสร้างระวางแผนที่ออกโฉนดที่ดิน (Cadastral Map) ให้คลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าช่วยในการวางโครงหลักฐานแผนที่ และการจำลองรูปแผนที่
4. จัดสร้างหมุดหลักฐานแผนที่และวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่
5. เปลี่ยนระวางแผนที่ออกโฉนดที่ดินเดิมทั้งหมด ให้เป็นระวางแผนที่ออกโฉนดที่ดินระบบเดียวกัน (U.T.M)
6. เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของเอกชน ในที่ซึ่งยังไม่มีโฉนดที่ดิน ยกเว้นที่ดินตามข้อ 7
7. เปลี่ยน น.ส. 3 ก เป็นโฉนดที่ดินในพื้นที่นา โดยไม่ต้องทำการรังวัดใหม่
8. ปรับปรุงการบริหารในระดับและอำเภอ จัดสร้างสำนักงานที่ดินสาขาเพิ่มเติมและปรับปรุงการเก็บรักษาเอกสารหลักฐานแผนที่ให้มีความมั่นคงปลอดภัยยิ่งขึ้น เพื่อให้สมกับงานที่เพิ่มขึ้น และนโยบายการกระจายอำนาจการจดทะเบียนจากจังหวัดสู่อำเภอ
9. ปรับปรุงการบริหารงานส่วนกลางเพื่อลดความซ้ำซ้อน และขจัดความล่าช้าในการทำงาน และเพื่อให้รับกับนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค
10. จัดตั้งระบบศูนย์ข้อมูลที่ดินของประเทศโดยใช้คอมพิวเตอร์
11. จัดทำแผนที่ในเขตเมืองรวมทั้งกรุงเทพมหานครเสียใหม่ เพื่อให้ข้อมูลหลักฐานแผนที่ทันสมัยต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน และเพื่อประโยชน์ในการประเมินราคาทรัพย์สิน
12. พัฒนาองค์กร และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบนโยบายรัฐบาลในการดำเนินการประเมินราคาทรัพย์สิน และจัดเก็บภาษีทั่วประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
13. ปรับปรุงความสามารถด้านวิชาการและการบริหารงานของข้าราชการในกรมที่ดินให้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มากยิ่งขึ้น โดยการฝึกอบรมและศึกษาต่อเพื่อให้สามารถทำงานโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

### ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ

เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการใหญ่ ซึ่งผลสำเร็จของโครงการนี้จะอำนวยความสะดวกแก่ภาครัฐบาลและประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนี้

#### 1. ด้านความมั่นคงทางการเมือง

ก. การที่ประชาชนมีสิทธิในที่ดินและได้รับโฉนดที่ดินเป็นหลักประกัน ทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

ข. เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ลดข้อพิพาทโต้แย้งในที่ดิน

ค. ก่อให้เกิดความรักความหวงแหนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง รวมไปถึงการปกป้องรักษาที่ดินของประเทศชาติด้วย

## 2. ด้านเศรษฐกิจและสังคม

ก. ประชาชนสามารถนำเอาโฉนดที่ดินไปใช้ในการลงทุน ทำให้เกิดการพัฒนา และปรับปรุงที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มมากขึ้นและประชาชนอยู่ดีกินดีมีงานทำ ก่อให้เกิดความสุข

ข. การที่กรมที่ดินได้ปรับปรุงการบริหารราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้มากขึ้น ประชาชนจะได้รับความสะดวกในการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ในสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งที่ดินของตนตั้งอยู่ ไม่ต้องเดินทางเข้าจังหวัด ทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางลงได้มาก

ค. การปรับปรุงการทำแผนที่ในเมือง จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งแก่การจัด ทำทะเบียนภาษีทรัพย์สินและการประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งจะช่วยให้การประเมินราคา ทรัพย์สินเป็นไปด้วยความยุติธรรม ราคาประเมินใกล้เคียงกับความเป็นจริง เป็นประโยชน์ทั้งแก่ รัฐและราษฎร ในการเวนคืนที่ดินให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และสะดวกรวดเร็วขึ้น และ รัฐบาลได้ราคากลางในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ รัฐสามารถจัด เก็บรายได้ค่าธรรมเนียมและภาษีต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินเพิ่มมากยิ่งขึ้น

ง. การมีหลักฐานแผนที่ที่ถูกต้องสมบูรณ์จะเป็นการช่วยให้มีการวางแผนการให้ ประโยชน์ในที่ดินได้ดียิ่งขึ้น ขจัดความซ้ำซ้อนในการรังวัดที่ดินของส่วนราชการต่างๆ ทำให้ เกิดการประหยัด และส่วนราชการเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากกรมที่ดินในการรังวัดที่ดินเพื่อ การต่างๆ เช่น การทำถนนหลวง การชลประทาน การจัดรูปที่ดิน และการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม เป็นต้น

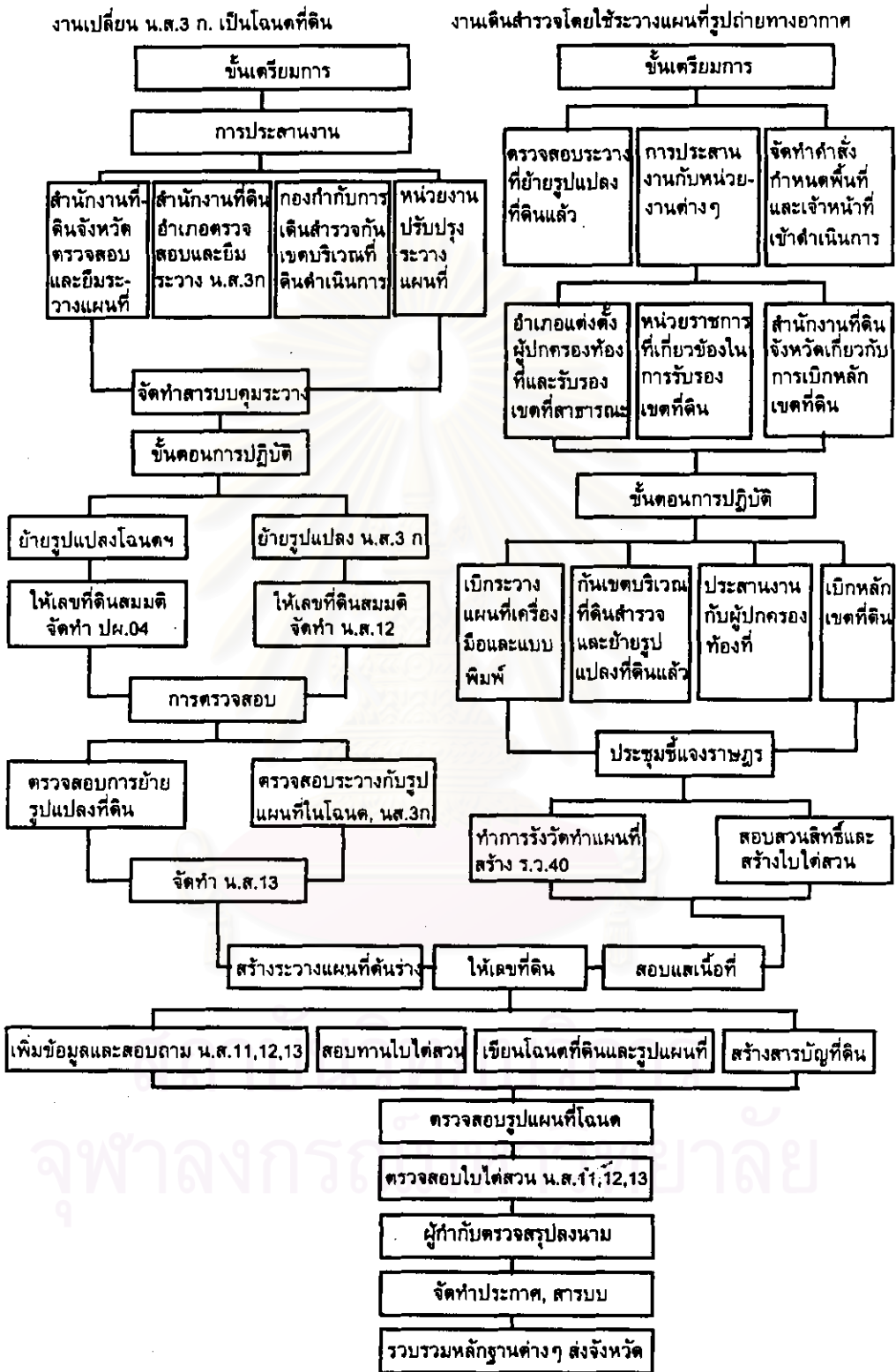
จ. การที่ประชาชนได้มีโฉนดเป็นของตนเอง ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นใน กรรมสิทธิ์ที่ดินและมีความยินดีที่จะพัฒนาผืนดินของตนเองให้มีความอุดมสมบูรณ์และสามารถ ให้ผลผลิตสูงขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อตนเองและประเทศชาติในที่สุด

3. นอกเหนือจากผลประโยชน์ในด้านการเมือง การปกครอง และความมั่นคง ซึ่งเป็นผล ประโยชน์ทางด้านสังคมแล้ว ในด้านเศรษฐกิจจะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมค่าอากรภาษีเงินได้ และภาษีบำรุงท้องที่

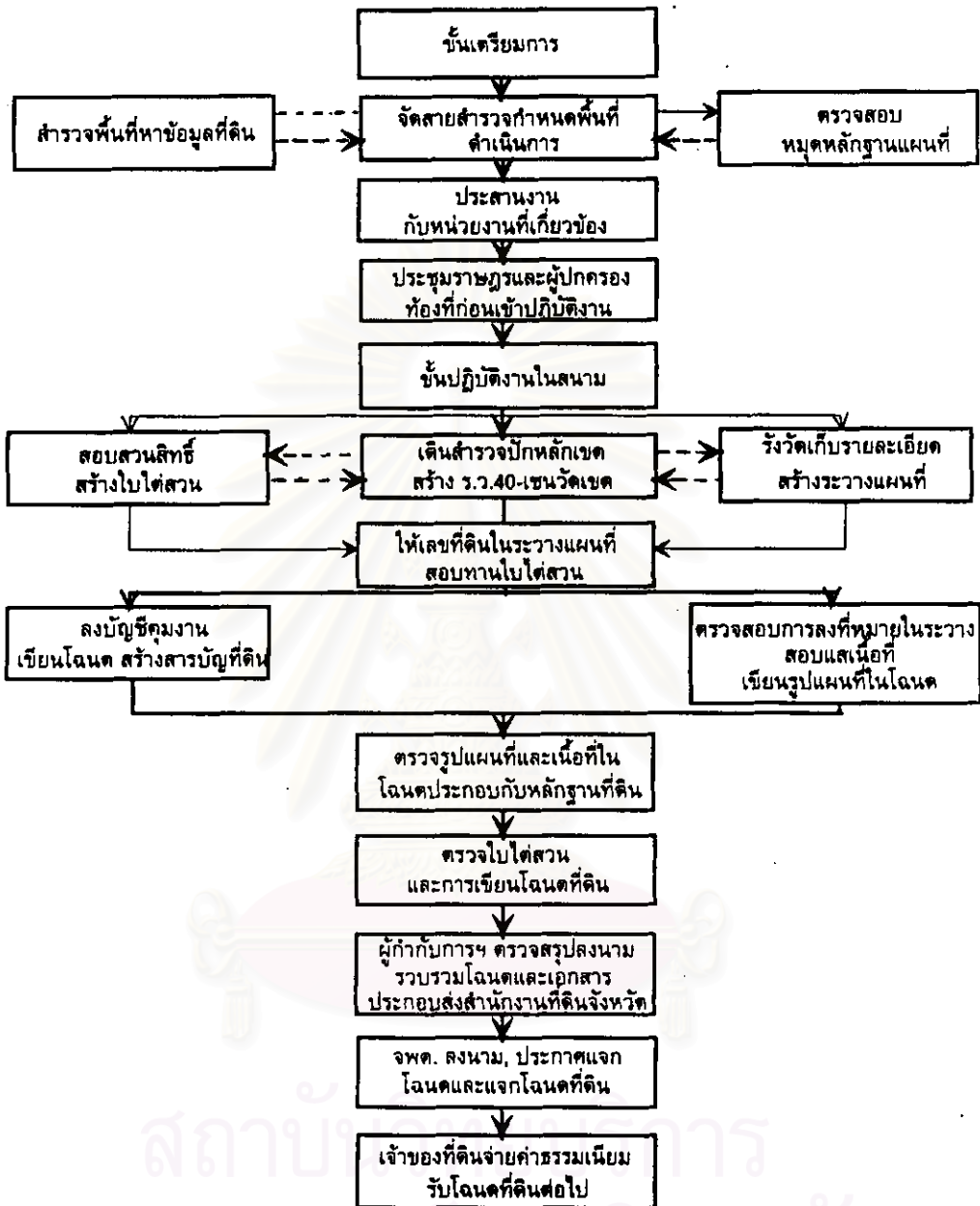
ตารางที่ 3.1 รายได้ที่จะเกิดจากค่าธรรมเนียมค่าอากรภาษีเงินได้ และภาษีบำรุงท้องที่  
อันเนื่องมาจากโครงการ

รายได้ของรัฐและท้องถิ่น	(ล้านบาท)				
	2528-2533 (6 ปี)	2534-2537 (4 ปี)	2538-2542 (5 ปี)	2528-2547 (20 ปี)	2528-2547 (รวม 20 ปี)
- รายได้ค่าธรรมเนียม ค่าอากร และภาษีเงินได้ หัก ณ ที่จ่าย ประมาณ	63,306	79,385	125,000	168,750	436,741
- รายได้ภาษีบำรุงท้องที่	1,884	1,628	2,150	2,326	7,988
รวม	65,490	81,013	127,150	171,076	444,729

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รูปที่ 3.1 แผนภูมิการปฏิบัติงานสนามการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล (โดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ)



รูปที่ 3.2 แผนภูมิการปฏิบัติงานสนามการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล (ภาคพื้นดิน)

ตารางที่ 3.1 ผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินที่ได้ดำเนินการมาเป็นเวลา 12 ปี  
(พ.ศ.2528-2539) จำแนกตามแผนงาน

กิจกรรม	เป้าหมาย	ดำเนินการได้	คิดเป็น %	หน่วยวัด
<b>1. แผนการจัดทำระวางแผนที่เขตชนบท</b>				
1.1 การบินถ่ายภาพทางอากาศ				
ในเขตชนบท	346,679	382,724	110	ตร.กม.
ในเขตชุมชน	6,589	6,548	99	ตร.กม.
1.2 สร้างระวางแผนที่รูปถ่าย				
ในเขตชนบท	37,595	40,217	108	ระวาง
ในเขตชุมชน	9,832	14,045	143	ระวาง
1.3 การรังวัดและทำแผนที่				
สร้างหมุดดาวเทียม GPS	2,964	3,477	114	หมุด
สร้างหมุดดาวเทียม Doppler	1,014	1,041	103	หมุด
หมุดวางโครงฯ	647,750	785,750	121	หมุด
(วางโครงฯ ระยะทาง)	221,300	217,695	98	กม.
1.4 สร้าง/ย้ายแปลงที่ดินในระวางแผนที่	1,000	10,690	107	ระวาง
UTM	1,637,000	1,080,285	66	แปลง
1.5 การออกโฉนดที่ดิน (แจก 4,020,531 แปลง)	5,676,811	5,571,478	98	แปลง
<b>2. แผนงานปรับปรุงระวางแผนที่ในเขตชุมชน</b>				
กรุงเทพมหานคร	1,227,800	1,322,358	108	แปลง
	6,144	6,917	113	ระวาง
ต่างจังหวัด	1,217,661	1,165,391	96	แปลง
	10,749	9,843	92	ระวาง
ชนบท	323,100	282,406	87	แปลง
	2,393	2,781	116	ระวาง

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

3. แผนงานปรับปรุงการบริหารงานที่ดิน การจัดตั้งสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา				
จำนวนสำนักงาน	144	146	101	สำนักงาน
4. แผนงานพัฒนาองค์การกรมที่ดิน				
ทุนการศึกษา ปริญญาเอก	-	1	-	ทุน
ปริญญาโท	-	18	-	ทุน
ปริญญาตรี	-	16	-	ทุน
ประกาศนียบัตร	-	4	-	ทุน
ฝึกอบรม	-	157	-	ทุน
ดูงาน	-	55	-	ทุน
5. การประเมินราคาทรัพย์สิน				
การปรับปรุงแผนที่พื้นฐาน (กทม.)	220,000	448,011	204	แปลง
จัดทำแผนที่พื้นฐาน (กทม.)	38,000	75,321	91	แปลง
สำรวจปรับราคาประเมิน (กทม.)	456,500	718,329	157	แปลง
สำรวจปรับราคาประเมิน (ปริมนทล)	130,000	135,643	104	แปลง

ที่มา กองแผนงาน กรมที่ดิน 2540.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย