

แนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน



นายพศวัต จงอรุณงามแสง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2537

ISBN 974-583-894-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16375968

LEGAL TREND FOR REGULATING THE REAL ESTATE BUSINESS



MR. PHOTSAWAT CHONGARUNNGAMSEANG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Law

Department of Laws

Graduate School

Chulalongkorn University

1994

ISBN 974-583-894-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์ แนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน


โดย นายพศวัต จงอรุณงามแสง

ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล




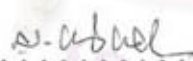
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิชัยรักษ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ศิริ เกวณินสฤษดิ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)


..... กรรมการ
(ดร.มารวย พดุงสิทธิ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์มานพ พงศทัต)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์สา เรียง เมฆเกรียงไกร)



พศวัต จงอรุณงามแสง : แนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน
(LEGAL TREND FOR REGULATING THE REAL ESTATE BUSINESS.)
อ.ที่ปรึกษา:รศ.ประสิทธิ์ โทวีโลกุล 250 หน้า. ISBN 974-583-894-2

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายในการที่จะหาแนวทางของกฎหมายเพื่อกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน เนื่องจากธุรกิจการค้าที่ดินนั้นใช้ที่ดินเป็นสินค้าสำคัญ แต่ที่ดินเป็นสินค้าที่มีความแตกต่างจากสินค้าอื่นโดยทั่วไป กล่าวคือ ที่ดินเป็นสินค้าที่มีจำนวนจำกัดไม่อาจมีจำนวนเพิ่มขึ้นได้ ในขณะที่จำนวนประชากรผู้ต้องการใช้ที่ดินอยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับธุรกิจการค้าที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อค้ากำไร ดังนั้นโดยผลทางตรงหรือทางอ้อมย่อมก่อให้เกิดปัญหาการค้าเงินธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับการผังเมือง ราคาที่ดินสูงขึ้นผิดปกติการกว้านซื้อที่ดินกักตุนไว้เก็งกำไร การแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจการค้าที่ดินโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายทั้งที่เป็นคนไทยหรือคนไทยร่วมมือกับคนต่างด้าว ซึ่งสาระสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว คือ การขาดแนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแล โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่มีเจตนารมณ์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกฎหมายยังขาดความสมบูรณ์ ไม่มีนโยบายเป้าหมายในการที่จะกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดินอย่างจริงจัง จึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายการลงทุนและแผนพัฒนาชาติ

ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาหาแนวทางของกฎหมายเพื่อใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว การมีแนวทางของกฎหมายเพื่อกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับที่ดิน ที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องกับการผังเมือง การควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นอย่างผิดปกติ ตลอดจนการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการกว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไร การกักตุนที่ดินของกลุ่มคนบางกลุ่ม ซึ่งจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างราบรื่นมีแบบแผนด้วยความเป็นธรรมประชาชนรุ่นหลังจะได้มีที่ทำกินและประเทศชาติเกิดความมั่นคง ซึ่งแนวทางของกฎหมายที่จะนำเสนอคือ

1. การปรับปรุงและจัดระบบกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินให้สอดคล้องเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของธุรกิจการค้าที่ดิน
2. แนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน
 - 2.1 แนวทางของกฎหมายในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือกฎหมายผังเมือง
 - 2.2 แนวทางของกฎหมายเพื่อควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ
 - 2.3 แนวทางของกฎหมายในเรื่องนิติบุคคลและการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว
 - 2.4 การใช้สภาพบังคับของกฎหมายที่มีอยู่ (Law Enforcement)
 - 2.5 จัดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน

นิติศาสตร์
ภาควิชา.....
สาขาวิชา.....
ปีการศึกษา..... 2536

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C570542 : MAJOR LAW

KEY WORD: LEGAL TREND/REGULATING/REAL ESTATE BUSINESS.

PHOTSAWAT CHONGARUNNGAMSEANG : LEGAL TREND FOR REGULATING THE REAL ESTATE BUSINESS. THESIS ADVISOR : ASSO.PROF.PRASIT KOVILAIKOOL.

250 pp. ISBN 974-583-894-2

This thesis designed to figure out the legal trend for regulating the real estate business because the land is an important merchandise in such business. The difference between land and other merchandises is that land is limited in number and unable to increase while land demand for living and commercial purpose is growing. However, the real estate business is a profit oriented business. Therefore, the business operating has directly or indirectly impacted the city plan due to irregular growth of land price, land speculation and profit seeking on the real estate business through legal loopholes by the Thais or the Thais with cooperation from aliens. The key issue of this problem is lack of legal framework to regulate this business because the existing laws are not designed for such purpose. In other words, the laws available are not appropriate because its purpose to supervise the real estate business dose not actually exist. Thus, the national security, economic stability, investement policy and the national development plan are all affected.

It is desirable to explore a legal framework to correct and to prevent such problem. If such legal framework is provided is regulate the real estate business, the problems related to residential and commercial land, operation of the government authority, land utilization for the purpose of city plan, control on irregular growth of land price, supervision on land speculation and hoarding of land by some group of people, will be solved. Therefore, the social and economic development will be as planned on the equity basis. The younger generations are able to acquire land for their business and living purpose. The country will grow stably. The legal trend is presented as follows:

1. Improve and organize the laws related to real estate business to properly function in the real estate business environment.
2. Legal trend regulating the real estate business
 - 2.1 Legal trend for determining land use or city planning laws
 - 2.2 Legal trend for control on irregular growth of land price
 - 2.3 Legal trend for alien's juristic person and limitation of his rights
 - 2.4 Law enforcement
 - 2.5 Provide an organization to supervise the real estate business.

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2536

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและพอจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจศึกษาค้นคว้าบ้างก็ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของท่าน รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำที่มีคุณค่าตลอดจนเสนอแนวความคิดอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ตลอดมา ทั้งยังได้สละเวลาตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ต้นจนแล้วเสร็จ

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี อาจารย์ ดร.มารวย พดุงสิทธิ์ รองศาสตราจารย์มานพ พงศทัต และ รองศาสตราจารย์สำเริง เมฆเกรียงไกร คณะกรรมการสอบทุกท่าน ที่ได้ให้คำแนะนำและกรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ให้เสร็จสิ้นลงด้วยดี

ขอขอบคุณ คุณสร้อยลัดดา ฐิติภัทรกร ภรรยาของผู้เขียนที่ช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งเด็กชายสุรพศ จงอรุณงามแสง บุตรชายจอมซนที่เป็นกำลังใจให้ตลอดมา

คุณค่าและประโยชน์ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตา แต่บิดามารดาผู้เป็นครูคนแรก และเป็นแรงบันดาลใจให้กับผู้เขียนเสมอมา รวมถึงบูรพาจารย์ทุกท่าน และสถาบันแห่งนี้

พศ. ๖๖ จงอรุณงามแสง



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทนำ.....	1
บทที่	
1. บททั่วไป.....	7
ประวัติของการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน.....	7
- ความเป็นมาของการค้าที่ดิน.....	7
- ความหมายของคำว่า "การค้าที่ดิน".....	15
- เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการค้าที่ดิน.....	21
หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตค้าที่ดิน	
ตามประมวลกฎหมายที่ดิน.....	42
- บุคคลที่ประสงค์จะทำการค้าที่ดิน.....	42
- วิธีการขออนุญาตค้าที่ดินและขั้นตอนการ	
ขออนุญาตค้าที่ดิน.....	44
- ขั้นตอนการพิจารณาค่าขออนุญาตค้าที่ดิน.....	48
- การอนุญาตให้ค้าที่ดินอย่างมีเงื่อนไข.....	49
- หน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาตให้ค้าที่ดิน.....	53
ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินตาม	
ประมวลกฎหมายที่ดินกับกฎหมาย	
ธุรกิจการค้าที่ดินต่างๆ.....	54
- ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมาย	
ที่ดินกับการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286	286

(พ.ศ. 2515).....	54
- ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมาย ที่ดินกับกฎหมายธุรกิจการค้าที่ดินอื่น ๆ.....	61
2. การประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน.....	67
ลักษณะของการดำเนินธุรกิจการค้าที่ดิน.....	74
- ลักษณะที่เป็นปัจจัยสี่.....	74
- ลักษณะที่เป็นที่พักอาศัยบางโอกาส.....	76
- ลักษณะที่เป็นการลงทุน.....	78
ประเภทของการดำเนินธุรกิจการค้าที่ดิน.....	84
- การซื้อที่ดินแล้วจำหน่ายไปเป็นรายแปลง.....	85
- การแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อจัดจำหน่าย.....	86
ผู้ประกอบการธุรกิจการค้าที่ดิน.....	88
- ประเภทของผู้ประกอบการ.....	88
- ลักษณะของผู้ประกอบการธุรกิจการค้าที่ดิน.....	91
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าที่ดิน.....	95
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อ ธุรกิจการค้าที่ดินโดยตรง.....	95
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าที่ดินโดยอ้อม....	107
- กฎหมายที่ก่อให้เกิดธุรกิจการค้าที่ดินแบบแอบแฝง....	109
3. ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากธุรกิจการค้าที่ดิน.....	111
สภาพการณ์ของปัญหาที่เกิดจากธุรกิจการค้าที่ดิน.....	111
- ที่ดินไม่เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน.....	112
- ราคาที่ดินสูงขึ้นผิดปกติ.....	115
- ธุรกิจการค้าที่ดินกับปัญหาคนต่างด้าว.....	119
- ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินและความไม่	

เป็นระเบียบของผังเมือง.....	122
- สภาพการณ์ของปัญหาอื่นๆ.....	126
ผลกระทบที่เกิดจากรัฐกิจการค้าที่ดิน.....	135
- ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม.....	138
- ผลกระทบด้านการเมืองและการปกครอง.....	139
- ผลกระทบด้านการเกษตรกรรม.....	141
ปัญหาของการประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน.....	143
- ปัญหาด้านผู้ประกอบการ.....	143
- ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ การค้าที่ดิน.....	145
4. แนวทางการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน.....	158
เหตุผลที่ต้องกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน.....	158
การปรับปรุงและจัดระบบกฎหมายเกี่ยวกับ ธุรกิจการค้าที่ดินให้สอดคล้อง.....	159
- การขออนุญาตประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ ธุรกิจการค้าที่ดิน.....	162
- การคุ้มครองผู้บริโภค.....	163
- การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ ธุรกิจการค้าที่ดิน.....	165
- การกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน.....	170
แนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแล ธุรกิจการค้าที่ดิน.....	173
- แนวทางของกฎหมายในการกำหนดการใช้ ประโยชน์ที่ดินหรือกฎหมายผังเมือง.....	173
- แนวทางของกฎหมายในการควบคุม ราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ.....	179

- แนวทางของกฎหมายในเรื่องนิติบุคคลและ การจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว.....	201
- การใช้สภาพบังคับของกฎหมายที่มีอยู่ (Law Enforcement).....	209
- การจัดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับ ธุรกิจการค้าที่ดิน.....	211
5. บทสรุปและเสนอแนะ.....	213
เอกสารอ้างอิง.....	230
ภาคผนวก.....	239
ประวัติผู้เขียน.....	250



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย