

การสนับสนุนการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์แก่ข้าราชการ : ศึกษากรณีประเทศไทย
เปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์



นางสาวสุธารี อินทร์ทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-17-3874-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE SUPPORT FOR HOUSING CREDIT OF THE GOVERNMENT HOUSING BANK GIVEN TO CIVIL
SERVANTS : A CASE STUDY OF COMPARISON BETWEEN THAILAND AND SINGAPORE

Miss Sutaree Inthong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Laws

Chulalongkorn University

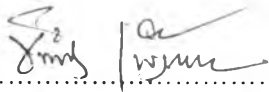
Academic Year 2005

ISBN 974-17-3874 -9

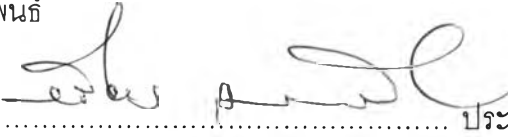
481808

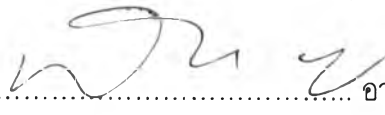
หัวข้อวิทยานิพนธ์	การสนับสนุนการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์แก่
	ข้าราชการ : ศึกษากรณีประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์
โดย	นางสาวสุธารี อินทร์ทอง
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หรยางกูร
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์เกริก วนิกกุล


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

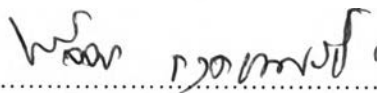

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิจิตรพันธ์ุ์ เชื้อบุญชัย)

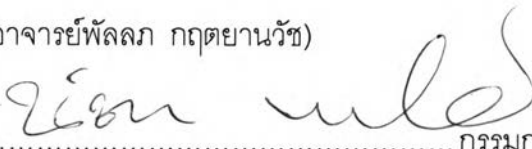
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์สำเริง เมฆเกรียงไกร)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หรยางกูร)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์เกริก วนิกกุล)


..... กรรมการ
(อาจารย์พัลลภ กฤตยานวัช)


..... กรรมการ
(อาจารย์รัชชา พรตปกรณัม)

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความช่วยเหลือและความร่วมมือจากบุคคลหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนรู้สึกขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ พิชัยศักดิ์ ทรยางกูร และอาจารย์เกริก วณิกกุล ที่ให้ความกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมตามลำดับ โดยตลอดการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนได้รับความเมตตาและคำแนะนำอันมีประโยชน์จากทั้งสองท่านเป็นอย่างมาก จึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จได้

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน, อาจารย์พัลลภ กฤตยานวัช กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ สำหรับข้อมูลทางวิชาการของรอส. รวมทั้งความเมตตากรุณาที่มีให้แก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก, อาจารย์นัชชา พรตปกรณ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ สำหรับคำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับ กบข.

นอกจากนี้ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะ เพื่อนๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน ซึ่งมีมากมายจนไม่สามารถจะเขียนรายนามได้ทั้งหมด ในการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ผู้เขียน

สุดท้ายขอกราบขอบพระคุณ ครอบครัวอันประกอบด้วย คุณพ่อชัยศักดิ์ - คุณแม่จรัญญา - คุณน้ำสุทธิลักษณ์ และน้องสาวญาติมิตรที่น่ารัก สำหรับกำลังใจ คำปลอบใจ ความรักและการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาแก่ผู้เขียนตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช – ฎ
สารบัญตาราง.....	ฐ
บทที่	

1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
ขอบเขตของการวิจัย	6
สมมติฐานของการวิจัย.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	7
วิธีดำเนินการวิจัย	8
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	8
2 พัฒนาการแนวคิดและมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยที่ เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้กู้โครงการธอส. – กบข.	
2.1 ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ในช่วงปี 2540-2545	9
2.2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการฟื้นฟูธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล	13
2.3 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อและการออมเงิน	18
2.3.1 วิวัฒนาการกู้ยืมเงิน	18
2.3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน	20
2.3.3 การให้สินเชื่อ	23
2.3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการออม.....	27
2.3.5 ปัจจัยส่งเสริมการออม.....	28
2.3.6 รูปแบบการระดมเงิน.....	30

2.4 บทบาทของธนาคารอาคารสงเคราะห์และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการในการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล	33
2.4.1 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	33
2.4.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	45
2.5 หลักเกณฑ์การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์	57
2.5.1 บุคคลธรรมดา	57
2.5.2 โครงการธอส. – กบข.	59
2.5.2.1 โครงการธอส. – กบข. ครั้งที่ 1	60
2.5.2.2 โครงการธอส. – กบข. ครั้งที่ 2	62
2.5.2.3 การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยโครงการ ธอส. – กบข. ครั้งที่ 1 และ 2	65
2.5.2.4 โครงการธอส. – กบข. (ครั้งที่ 3) เพื่อที่อยู่อาศัยข้าราชการ	73
2.6 มาตรการทางกฎหมายและผลกระทบที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้กู้ตามโครงการธอส. – กบข.	76
2.6.1 มาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อกบข.	76
2.6.1.1 การเข้าเป็นสมาชิกกบข.	76
2.6.1.2 การใช้สิทธิสมาชิกกบข.	78
2.6.1.3 การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่กบข.	78
2.6.1.4 การใช้เงินกบข. ชำระหนี้แทนสมาชิก	79
2.6.1.5 การใช้คืนเงินกบข.	80
2.6.1.6 การฟื้นฟูสภาพสมาชิกกบข.	80
2.6.2 ผลกระทบต่อกบข.	81
2.6.3 มาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อธอส.	81
2.6.3.1 การใช้สิทธิสมาชิกกบข.	81
2.6.3.2 การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข.	81
2.6.3.3 การชำระหนี้เงินกู้	81
2.6.3.4 กรณีผู้กู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้	81

ก. การใช้สิทธิเรียกร้องหนี้ค้างชำระจากผู้กู้.....	
ข. การบังคับจำนองจากหลักประกัน.....	
2.6.4 ผลกระทบต่อธอส.	82
2.6.5 มาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อผู้กู้ที่เป็นสมาชิกกบข.....	82
2.6.5.1 การเข้าเป็นสมาชิกกบข.....	82
2.6.5.2 การใช้สิทธิกบข.	82
2.6.5.3 การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการธอส. - กบข.	82
2.6.5.4 การชำระหนี้เงินกู้.....	83
2.6.5.5 การใช้คืนเงินของผู้กู้.....	83
2.6.5.6 การฟื้นฟูสภาพสมาชิกกบข.....	83
2.6.5.7 กรณีผู้กู้ไม่ชำระหนี้.....	83
2.6.6 ผลกระทบต่อผู้กู้ที่เป็นสมาชิกกบข.	83
3 แนวทางและมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสิงคโปร์	
3.1 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	85
3.2 ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	86
3.3 มาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล	87
3.4 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามมาตรการ ฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล	91
3.4.1 Housing and Development Board (HDB).....	93
3.4.2 Central Provident Fund (CPF).....	94
3.5 หลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายในการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ สมาชิก CPF	123
4 ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้กู้โครงการธอส. - กบข. ตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล	
4.1 ผลการดำเนินการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล ตามโครงการธอส. - กบข. ของไทย และ CPF ของสิงคโปร์.....	144

4.1.1 ผลการดำเนินการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย ตามโครงการขอส. – กบข. ของไทย.....	144
4.1.2 ผลการดำเนินการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิก CPF ของสิงคโปร์ ...	146
4.2 เปรียบเทียบการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ของรัฐบาลตามโครงการขอส. – กบข. ของไทย และ CPF ของสิงคโปร์.....	151
4.2.1 สมาชิกที่มีสิทธิกู้เงินตาม โครงการ.....	151
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์.....	
4.2.2 หลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการให้สินเชื่อ	151
4.2.2.1 เกณฑ์ที่ใช้กำหนดวงเงินให้สินเชื่อ	151
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์.....	
4.2.2.2 การขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ ตามโครงการ.....	152
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์.....	
4.2.2.3 การชำระเงินกู้.....	153
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์.....	
4.2.2.4 การขอสินเชื่อใหม่ตามโครงการ	154
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์.....	
4.2.3 การหมดสิทธิกู้เงินตาม โครงการ.....	154
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์.....	
4.2.4 การจำนองทรัพย์สิน	155
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์.....	

4.2.5 การดำเนินการกรณีผู้กู้ไม่ชำระหนี้	156
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์	
4.2.6 การบังคับจากเงินกองทุนที่สมาชิกจะได้รับ	157
- กบข. ของประเทศไทย.....	
- CPF ของประเทศสิงคโปร์	
4.3 วิเคราะห์การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย ตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ของรัฐบาล	158
4.3.1 ประเด็นกฎหมายที่เกิดจากการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการ ธอส. – กบข.ที่มีความแตกต่างกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของ CPF...	158
4.3.1.1 สมาชิกที่มีสิทธิกู้เงินตาม โครงการ	158
4.3.1.2 เกณฑ์ที่ใช้กำหนดวงเงินให้สินเชื่อ	164
4.3.1.3 การขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ ตามโครงการ	168
4.3.1.4 การบังคับจากเงินกองทุนที่สมาชิกจะได้รับ	169
4.3.2 ประเด็นกฎหมายที่เกิดจากการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการ ธอส. – กบข.ที่มีความเหมือนกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของ CPF ...	174
4.3.2.1 การชำระเงินกู้.....	174
4.3.2.2 การขอสินเชื่อใหม่ตามโครงการ	177
4.3.2.3 การหมดสิทธิกู้เงินตามโครงการ	178
4.3.2.4 การจำนองทรัพย์สิน	181
4.3.2.5 การดำเนินการกรณีผู้กู้ไม่ชำระหนี้	182
 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1 บทสรุป	185
5.2 ข้อเสนอแนะ	189
 รายการอ้างอิง.....	193

ภาคผนวก.....	198
- ความเห็นของอาจารย์รัชชา พรตปกรณ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่มาจากทบข.	
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	200

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	สินเชื่อที่อยู่อาศัยบุคคลทั่วไปคงเหลือ ระหว่างปี 2531 – ไตรมาสที่ 3 ปี 2548	11
2	สินเชื่อที่อยู่อาศัยบุคคลทั่วไปปล่อยใหม่ ระหว่างปี 2531 – ไตรมาสที่ 3 ปี 2548	12
3	ส่วนแบ่งตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยบุคคลทั่วไปคงเหลือ ระหว่างปี 2531 – ไตรมาสที่ 3 ปี 2548	42
4	ส่วนแบ่งตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยบุคคลทั่วไปปล่อยใหม่ ระหว่างปี 2531 – ไตรมาสที่ 3 ปี 2548	43
5	แสดงประเภทวัตถุประสงค์การขอสินเชื่อ	71
6	แสดงระยะเวลากู้	72
7	แสดงจำนวนเงินผ่อนชำระต่อเดือน	72
8	แสดงวงเงินอนุมัติสินเชื่อ	73
9	แสดงอัตราการสะสมของนายจ้างและลูกจ้างแบ่งตามอายุของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกปี 1994 – 1998	97
10	แสดงอัตราการสะสมของนายจ้างและลูกจ้างแบ่งตามอายุของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกปี 1998	97
11	แสดงอัตราการสะสมของนายจ้างและลูกจ้างแบ่งตามอายุของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกปี 2001	97
12	แสดงอัตราการสะสมระหว่าง ปี 1955 – 1996	98
13	แสดงการสะสมเงินรายเดือนของสมาชิกในแต่ละบัญชี (%)	102
14	แสดงรายละเอียดการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยในโครงการของ CPF	107
15	แสดงรายงานการถอนเงิน CPF ในช่วงปี 1980 – 1996	124
16	แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการให้สินเชื่อ	142
17	แสดงจำนวนเงินฝากของสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์	147
18	แสดงการสะสม, การถอนเงิน, การถือครองหลักประกันรัฐบาลของสมาชิกในช่วงปี 1980 - 1996	148
19	แสดงเหตุผลในการถอนเงินออม CPF	149
20	โครงการความเป็นเจ้าของบ้านสำหรับประชาชนในช่วง ค.ศ.1964 – 1970	150
21	เปรียบเทียบโครงการบำนาญที่มีอยู่ในประเทศไทย	161