

# การตัดสินใจในการเลือก ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในประเทศไทย : กรณีศึกษาเชิงประจักษ์

จิระ หงส์दारมภ์  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิโรจน์ ณ ระนอง  
ผู้ช่วยวิจัย

Thailand Development research Institute

## บทนำ

ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อจำกัด (constraints) ในอดีตที่ผ่านมาที่ได้รับการศึกษาอย่างละเอียดนั้น มักเป็นการมองข้อจำกัดในลักษณะแบบ conventional เช่น constraints ทางด้านราคา ทางด้านรายได้ อย่างไรก็ตามปัจจุบันปัจจัยทางกรรมสิทธิ์ได้รับการพัฒนาในทางวิชาการมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้การวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ มีความชัดเจนและเป็นความจริงมากขึ้น ข้อจำกัดในเรื่องกรรมสิทธิ์ก็เป็นข้อจำกัดอีกอันหนึ่งที่กำลังได้รับความสนใจมากขึ้น เพราะเป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด ทำให้เราสามารถศึกษาพฤติกรรมตัวละครในระบบกรรมสิทธิ์ได้ชัดเจนขึ้น อาจกล่าวได้ว่าจะทำให้เศรษฐศาสตร์มีความก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่ง

บทความนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ได้มีการศึกษาระบบกรรมสิทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะ

การนำกรรมสิทธิ์มาวิเคราะห์ในเรื่องที่ดินในประเทศไทย ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์หลักในการวิเคราะห์ระบบกรรมสิทธิ์นั้น อาจจะเป็นในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ต่อการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและมีสมมติฐานว่า ถ้ากรรมสิทธิ์ชัดเจนก็จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ถึงแม้ว่าบทความนี้ ยังไม่ได้ลงไปลึกถึงจุดนี้ แต่บทความนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีกรกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ต่อการจัดสรรทรัพยากรอยู่แล้ว บทความนี้แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในอดีตที่ผ่านมา เริ่มตั้งแต่ระบบสังคม (communal system) โดยให้สังคมกำหนดกรรมสิทธิ์ขึ้นเอง รวมทั้งในชนบทบางแห่งซึ่งมีกรรมสิทธิ์เกิดขึ้น จากระบบเจ้าพ่อซึ่งมีเอกชนเข้าไปกำหนดกรรม-

สิทธิ์และรวมถึงวิวัฒนาการของบทบาทรัฐ ที่เข้าไป มีบทบาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในการศึกษาทางประวัติศาสตร์มีปัจจัยหลาย อย่างที่ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ไทยเปลี่ยนแปลงอย่าง เห็นได้ชัด ในส่วนหลัง ได้นำเอาผลงานวิชาการที่ได้ ทำกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ World Bank มาใช้โดยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรที่มีกรรม- สิทธิ์แบบมั่นคง และไม่มั่นคง และได้พยายามศึกษา ถึงประโยชน์ของการมีกรรมสิทธิ์อย่างแท้จริงออกมา ให้เห็นชัดว่า การมีกรรมสิทธิ์มีประโยชน์อย่างไร นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึง transaction cost ซึ่งเป็นตัว สำคัญในการกำหนดการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน เนื้อหาหลักของบทความเน้นว่าปัจจัยอะไรบ้างที่เป็น ตัวกำหนดการตัดสินใจของเกษตรกร ในการเลือก ถือครองกรรมสิทธิ์แบบมั่นคงและไม่มั่นคง โดยได้พิ- จารณาปัจจัยจากตัวแปรทางด้านอุปทานส่วนหนึ่งและ ปัจจัยที่มาจากตัวแปรทางด้านอุปสงค์อีกส่วนหนึ่ง จากข้อมูลที่เก็บได้จากเกษตรกรประมาณ 600 ครอบครัว บทความฉบับนี้ได้หาความสัมพันธ์ทางสถิติโดยใช้เครื่องมือ logit เพื่อทำนายพฤติกรรมของเกษตรกร เหล่านั้นในการตัดสินใจ เรื่องการถือครองกรรมสิทธิ์ ที่ดินแบบมั่นคง

## วิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินใน ประเทศไทย

ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา ภาคเกษตร กรรมเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเป็น อย่างมาก (แม้ว่าจะลดความสำคัญลงมาบ้างในระยะ หลัง) อย่างไรก็ตาม ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้ เป็นปัญหาที่สำคัญในระยะแรก ในทางตรงกันข้าม เอกสารและพงศาวดารเกี่ยวกับการศึกสงครามในสมัย กรุงศรีอยุธยาได้บรรยายถึงการกวาดต้อนพลเมือง ของประเทศคู่สงครามเข้าไปทำการเพาะปลูกในประ- เทศของตน ซึ่งน่าจะแสดงให้เห็นถึงภาวะการขาด แคลนแรงงานแคว้นที่ดินอยู่อย่างเหลือเฟือ ระบบไพร่

(และทาส) ซึ่งปรากฏอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและ ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ก็น่าจะเป็นเครื่องชี้อีกประการ หนึ่ง ว่าแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่ขาดแคลนทำให้ เกิดระบบกรรมสิทธิ์ในมนุษย์ซึ่งอาจเป็นการให้กรรม- สิทธิ์ชั่วคราว (ในกรณีของไพร่) หรือกรรมสิทธิ์ซึ่ง เกือบถือได้ว่าสมบูรณ์ (ในกรณีของระบบทาส)

ในด้านวิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็นกฎหมาย แม่บทในสมัยกรุงศรีอยุธยาระบุเอาไว้ว่าที่ดินทั้งหมด ของประเทศไทยเป็นของพระมหากษัตริย์และห้ามผู้ใด ทำการซื้อขาย ผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินผืนใดทำการเพาะ ปลูกจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานและพนักงานเก็บภาษี ไปดูที่ดินผืนนั้นและทำการออก “โฉนด” ให้ อย่างไร ก็ตามเป็นที่เชื่อกันว่า “โฉนด” ซึ่งออกในสมัยนั้นมี ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีมากกว่าเพื่อเป็นเอก- สारแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (สืบ วิเศษโส, 2513, 153-155) กฎหมายดังกล่าวได้ถูกใช้ต่อ ๆ กันมาจนถึงยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์

การลงนามในสัญญาเบาริง ในปี พ.ศ. 2398 ทำให้การปลูกข้าวเพื่อส่งเป็นสินค้าออกขยายตัวอย่าง รวดเร็ว ความต้องการที่ดินเพาะปลูกที่เพิ่มขึ้นในระยะ นั้นทำให้ราคาและค่าเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ค่าจ้างที่แท้จริงมีแนวโน้มลดลง (Feeny, 1976, 173-177) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงราคาเปรียบ เทียบของปัจจัยการผลิตในลักษณะนี้ได้ทำให้อุปสงค์ ที่มีต่อระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มขึ้น ขณะที่อุปสงค์ ที่มีต่อระบบกรรมสิทธิ์ในมนุษย์ลดลง สภาพการณ์ เช่นนี้ได้ชักนำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบ กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในระยะ ต่อมา

โดยที่ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดจนกฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กับระบบ เกษตรกรรมของไทยอย่างใกล้ชิด ดังนั้นก่อนที่จะ บรรยายรายละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการของระบบ กรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย ผู้เขียนจะกล่าวถึง



ระบบเกษตรกรรมของไทยในอดีตสักเล็กน้อย

ในอดีตการปลูกข้าวซึ่งเป็นหัวใจของการเกษตรของไทยสามารถแบ่งตามลักษณะของการเพาะปลูกและวิธีการเก็บเกี่ยวออกได้เป็น 2 ชนิดใหญ่ ๆ คือนาฟางลอยและนาคูโค การทำนาฟางลอยมีลักษณะคล้ายกับการทำไร่เลื่อนลอยในปัจจุบัน กล่าวคือชาวนาจะทำการหักล้างตางพงและปลูกข้าวในที่ดินนั้น ๆ เสร็จแล้วจะปล่อยให้ว่างเป็นระยะเวลาหนึ่ง (เช่น 2-3 ปี) เพื่อให้ที่ดินได้คืนสภาพความอุดมสมบูรณ์แล้วจึงกลับมาใช้ที่ดินผืนนั้นเพาะปลูกใหม่สำหรับนาคูโคเป็นการทำนาในที่ลุ่มแม่น้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งในแต่ละปีแม่น้ำจะพาดินตะกอนซึ่งเป็นแหล่งอินทรีย์วัตถุสำหรับพืชมาทับถมในบริเวณลุ่มแม่น้ำ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์และสามารถใช้ทำนาติดต่อกันทุกปี ชาวนาในบริเวณดังกล่าวมีการสร้างหลักปักฐานมั่นคงและมักมีการเลี้ยงวัวควายไว้ใช้งานในที่นาของตนด้วย ภาษีที่เรียกเก็บสำหรับนาทั้ง 2 ประเภทนี้จึงมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ภาษี (ค่านาหรืออากรค่านา) ซึ่งเก็บจากเจ้าของนาฟางลอยจะคิดจากเนื้อที่ที่ทำการปลูกข้าวในปีนั้น ๆ เท่านั้น ขณะที่ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของนาคูโคจะเรียกเก็บทุกปี ไม่ว่าเจ้าของที่ดินได้ใช้ที่ดินดังกล่าวทำการเพาะปลูกในปีนั้นทั้ง

หมดหรือไม่ อย่างไรก็ตามอัตราภาษีสำหรับนาคูโคจะต่ำกว่านาฟางลอยประมาณร้อยละ 20<sup>1</sup> ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2401 เป็นต้นมา ชาวนาซึ่งออกไปหักล้างตางพงในที่ใหม่ ๆ ได้รับการยกเว้นภาษีในปีแรก (เสถียร ปลายลักษณ์และคณะ, 2478, เล่ม 5 : 294-295) ซึ่งคงเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลส่งเสริมให้มีการปลูกข้าวเพื่อส่งออกมากขึ้น

เพื่อให้สอดคล้องกับแบบแผนการเพาะปลูกที่กล่าวมาข้างต้น ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเอกสารสิทธิ์ในที่ดินในสมัยต้นพุทธศตวรรษที่ 24 สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. กรรมสิทธิ์ (และเอกสารสิทธิ์) ข้าวคราว ได้แก่ การออกไปเหยียบย่ำและไบจง (หรือตราจง) ก่อนปี พ.ศ. 2441 ไบเหยียบย่ำสามารถออกได้โดยกำนันเอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2441 เป็นต้นมาจึงให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการออกไบเหยียบย่ำ อย่างไรก็ตามกระบวนการจริง ๆ ยังคงอยู่ในระดับตำบล กล่าวคือ ผู้ซึ่งประสงค์จะขอไบเหยียบย่ำจะต้องปักไม้เป็นเขตทุกมุมแล้วเชิญกำนันผู้ปกครองท้องที่พร้อมกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงอีกไม่ต่ำกว่า 2 คนมาเป็นพยาน แล้วจึงทำเรื่องของไบเหยียบย่ำต่อนายอำเภอ อย่างไรก็ตามเนื่องจากไบเหยียบย่ำมีอายุเพียงปีเดียว ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการกรรมสิทธิ์ที่ถาวรกว่า

<sup>1</sup> โดยข้อเท็จจริงแล้วยังมีที่นาอีกประเภทหนึ่ง คือนาหวงห้าม ซึ่งเป็นที่ซึ่งยังไม่ได้ใช้ทำนาในขณะนั้นแต่ “หวงห้าม” (ห้ามจับจง) เอาไว้สำหรับการทำนาในอนาคตก่อนปี พ.ศ. 2448 ที่นาชนิดนี้ (ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตที่เป็นนาคูโค) ถูกเก็บภาษีในอัตราเดียวกับนาคูโค อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2448 ซึ่งมีการขึ้นภาษีในที่นาชนิดอื่น ภาษีนานาหวงห้ามกลับลดลงเหลือ 1/8 ของภาษีนานาคูโค และจะเก็บต่อเมื่อครอบครองที่ดินเป็นเวลา 2 ปีแล้ว ภาษีดังกล่าวลดลงตามข้อเสนอของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (ทวีศิลป์, 2521, 110-111) เป็นที่น่าสังเกตว่าการลดอัตราภาษีในกรณีนี้เป็นการสร้างแรงจูงใจในการลงทุนซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรมากขึ้น

ผู้ถือครองนำใบเหยียบย่ำไปขอเปลี่ยนเป็นใบจอง (หรือตราจอง) หรือตราแดงต่อไป สำหรับใบจองหรือตราจองนั้น ก่อนปี พ.ศ. 2430 กรมการเสนา หรือกำนัน ต่างก็มีสิทธิ์ออกได้ทั้งสิ้น แต่หลังจากปี พ.ศ. 2430 แล้วต้องออกโดยทางจังหวัดเท่านั้น ใบจองหรือตราจองให้สิทธิ์ในที่ดินตราบเท่าที่เจ้าของที่ดินยังใช้ทำการเพาะปลูกอยู่ แต่ก็จะต้องถือเป็นกรรมสิทธิ์ถาวรไม่ได้เนื่องจากสิทธิ์ในที่ดินจะหมดไปถ้าเจ้าของปล่อยไว้ที่ดินว่างเปล่า 3 ปีติดกัน ใบจองหรือตราจองเป็นเอกสารสิทธิ์หลักในเขตที่ทำนาฟางลอยและสามารถขายโอน จำนำ หรือ เปลี่ยนมือได้

2. กรรมสิทธิ์ (และเอกสารสิทธิ์) กิ่งถาวร ได้แก่ การออกตราแดง ซึ่งให้สิทธิ์ในที่ดินอย่างค่อนข้างถาวรมากกว่า กล่าวคือ เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิ์ในที่ดินตราบเท่าที่ดินไม่ถูกทอดทิ้งเกินกว่า 9 ปี ตราแดงสามารถขาย โอน จำนำและเปลี่ยนมือได้เช่นเดียวกับตราจอง ตราแดงจะออกให้เฉพาะในที่นาซึ่งมีการเพาะปลูกถาวร ทำให้บริเวณที่ได้รับตราแดง ได้แก่ บริเวณรอบ ๆ เมืองหลวงเก่า คือ อโยธยา ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ในการปลูกข้าวมานานแล้ว เมืองเหล่านี้คือ อโยธยา ลพบุรี อ่างทอง และสุพรรณบุรี ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่เป็นนาคูโค่นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การออกเอกสารภายใต้ระบบดังกล่าวไม่มีการลงทะเบียนและไม่มีการระบุตำแหน่งที่แน่นอนของที่ดินในแผนที่ ดังนั้นเมื่อราคาที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะดังกล่าวก็ได้ทำให้เกิดกรณีพิพาทในที่ดินขึ้นเป็นจำนวนไม่น้อย ในบางกรณีที่ดินผืนหนึ่ง ๆ ได้รับการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เจ้าของมากกว่า 1 ราย (ซึ่งมีทั้งการออกเอกสารทับกันในที่ดินทั้งผืนหรือเพียงบางส่วน) นอกจากนี้ยังมีการใช้ตราจองปลอมในการซื้อขายจนกลายเป็นคดีพิพาทใหญ่ได้อีกด้วย กรณีพิพาทที่ดินเหล่านี้ส่วนใหญ่เกิดในบริเวณที่มีการขุดคลองซึ่งเป็นบริเวณที่ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างมาก (ทวีศิลป์, 2521, 89 และ 119-129)

ความไม่สมบูรณ์ของระบบกรรมสิทธิ์และการ

ออกเอกสารสิทธิ์และปัญหาการพิพาทที่ดินซึ่งเกิดจากระบบดังกล่าวทำให้รัฐบาลได้พยายามเปลี่ยนระบบการออกเอกสารสิทธิ์เสียใหม่ โดยนำระบบของประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ โดยใน พ.ศ. 2439 ได้เริ่มทำการรังวัดเพื่อทำระวางแผนที่ในภาคกลาง และต่อมาได้เริ่มออก “โฉนดแผนที่” ในปี พ.ศ. 2444 โฉนดแผนที่นับเป็นเอกสารสิทธิ์ประเภทแรกที่มีการจดทะเบียน มีการบันทึกตำแหน่งของที่ดินลงในระวางแผนที่ และมีการจดทะเบียนที่แน่นอน การซื้อขายหรือเปลี่ยนมือที่ดินที่มีโฉนดแผนที่จะถือว่าสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการจดทะเบียนที่จังหวัดและเจ้าหน้าที่ได้ทำการสลักหลังโฉนดแผนที่เอาไว้เป็นหลักฐานเรียบร้อยแล้ว การเพิกถอนสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่จะทำได้ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินละทิ้งที่ดินเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี สำหรับกระบวนการในการออกโฉนดแผนที่ได้มีขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2444-2452 โดยได้ตั้งสำนักทะเบียนที่ดิน 11 แห่ง ในภาคกลางและทำการออกโฉนดในพื้นที่เหล่านี้เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามโครงการนี้ไม่ได้ขยายออกไปสู่ภาคอื่น ๆ และโครงการรังวัดทำแผนที่ก็ค่อย ๆ ลดความสำคัญลงมาหลังจากนั้น (เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์, 2484, 91-106 และ Feeny, 1976, 188-191)

ระหว่างปี พ.ศ. 2444 จนถึงปี พ.ศ. 2498 ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เป็นเรื่องของอัตราภาษีที่ดิน เช่น มีการเพิ่มภาษีที่นาคูโค่นและนาฟางลอย ขณะที่ลดภาษีนาหวงห้ามในปี พ.ศ. 2448 ในปี พ.ศ. 2452 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอีกครั้งหนึ่งแต่ส่วนใหญ่เป็นการปรับหน่วยเงินตราจากอัฐมาเป็นสตางค์ อัตราภาษีนี้ถูกใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2474 จึงได้มีการลดภาษีที่นาทุกประเภทลงในอัตราประมาณร้อยละ 20 ซึ่งน่าจะเป็นผลจากเศรษฐกิจตกต่ำในระยะนั้น หลังการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2475 ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก แม้ว่าปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนสำคัญคนหนึ่งของคณะราษฎร

ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจซึ่งมีนโยบายบางส่วนที่อาจส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการถือครองที่ดินอย่างขนานใหญ่ได้ แต่เค้าโครงดังกล่าวก็ไม่เคยได้รับการนำมาใช้

พระราชบัญญัติที่ดินฉบับปัจจุบันประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2497 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ายังมีความคล้ายคลึงกับระบบที่ใช้ในปีพ.ศ. 2544 กล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนที่สำคัญออกเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

(1) โฉนดที่ดิน (น.ส.4) เป็นเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ที่ถือได้ว่าสมบูรณ์ที่สุด ซึ่งเจ้าของที่ดินสามารถใช้ในการแสดงกรรมสิทธิ์ซื้อขาย โอน และจำนองที่ดินได้ การออกโฉนดที่ดินทำโดยการสำรวจรังวัดภาคพื้นดินหรือจำลองจากแผนที่ทางอากาศซึ่งได้ผ่านกระบวนการแก้ไขความคลาดเคลื่อนแล้ว อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงสงวนสิทธิ์ในการเพิกถอนโฉนดที่ดินในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือปล่อยทิ้งว่างเปล่าไว้เป็นระยะเวลาเกินกว่า 10 ปี (ในทางปฏิบัติรัฐยังไม่เคยทำการเพิกถอนโฉนดที่ดินในลักษณะดังกล่าวจริง ๆ) และกฎหมายก็อนุญาตให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินภายใต้โฉนดที่ดินอย่างสันติเป็นเวลานานกว่า 10 ปี สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้ด้วย

(2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก) ถือเป็นเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ที่มีความมั่นคงรองลงมาจากโฉนดที่ดิน ทั้งนี้ เจ้าของสามารถใช้ในการแสดงกรรมสิทธิ์ จดทะเบียน ซื้อขาย โอน และจำนอง ได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ น.ส.3 ซึ่งออกโดยวิธีการรังวัดโดยเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอ และ น.ส.3 ก ซึ่งเริ่มออกใช้ในปี พ.ศ. 2515 โดยใช้แผนที่ทางอากาศเป็นระวางในการออกเอกสาร เนื่องจากการออก น.ส.3 มีลักษณะเป็นการออกเอกสารแบบแปลงต่อแปลง โดยไม่มีการระบุ

ตำแหน่งที่แน่นอนของที่ดินในแผนที่ ในการซื้อขายหรือโอนกรรมสิทธิ์จึงต้องทำการติดประกาศไว้ที่สำนักงานที่ดินอำเภอล่วงหน้าเป็นเวลา 30 วัน สำหรับ น.ส.3 ก สามารถโอนได้ทันทีโดยไม่ต้องประกาศล่วงหน้า รัฐบาลสงวนสิทธิ์ในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์หากที่ดินดังกล่าวถูกปล่อยทิ้งไว้ว่างเปล่าเป็นเวลานานกว่า 5 ปี และกฎหมายก็ให้สิทธิ์แก่ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินภายใต้ น.ส.3 และ น.ส.3 ก. โดยสันติเป็นเวลานานกว่า 5 ปี สามารถยื่นคำร้องขอกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากศาลได้

3. ใบจอง (น.ส.2) เป็นเอกสารอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน ใบจองไม่สามารถซื้อขายหรือโอนได้ยกเว้นการโอนโดยได้รับเป็นมรดก ผู้ขอใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลา 6 เดือน หลังจากได้รับใบจอง ใบจองจะเปลี่ยนเป็นหนังสือรับรองทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้เนื้อที่ ที่ดินผืนนั้นทำประโยชน์ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของเนื้อที่ทั้งหมดแล้ว

ในระหว่างที่มีการตราพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. 2497 ขึ้นใช้นั้นได้มีการออกเอกสารสิทธิ์อีกชนิดหนึ่งคือ ส.ค. 1 โดยประกาศให้ผู้ที่ครอบครองและใช้ที่ดินในครอบครองทำประโยชน์ก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ไปขอเอกสาร ส.ค. 1 จากทางอำเภอ โดยผู้ที่ถือเอกสารชนิดนี้สามารถขอเปลี่ยนเป็น น.ส.3 หรือ โฉนดที่ดินได้ต่อไป การโอนที่ดินที่มี ส.ค.1 จะต้องติดประกาศล่วงหน้าเช่นเดียวกับ น.ส.3 ปัจจุบันไม่มีการออกเอกสารชนิดนี้แล้ว

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขการรับรองกรรมสิทธิ์ของเอกสารสิทธิ์ชนิดต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้ว จะเห็นได้ว่าแนวทางที่ใช้ในการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านั้นมากนัก ซึ่งเราอาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นการเปลี่ยนแปลงในด้าน

เทคนิควิธีการมากกว่าที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านเนื้อหาของระบบกรรมสิทธิ์

## สถานการณ์กรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบัน

เราอาจจำแนกประเภทของที่ดิน (ตามการจำแนกที่เป็นทางการของรัฐ) ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน ตามการจำแนกนี้ที่ดินของรัฐครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 199.4 ล้านไร่ หรือร้อยละ 62 ของที่ดินทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นที่ดินของเอกชน 121.3 ล้านไร่ หรือร้อยละ 38 ของพื้นที่ประเทศ ในจำนวนนี้เป็นที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง (โฉนดและ นส.3) 82.4 ล้านไร่ หรือร้อยละ 28 ที่ดินของเอกชนส่วนที่เหลือมีเอกสารสิทธิ์ชนิดอื่น ๆ หรือไม่มีเอกสารสิทธิ์ชนิดใดเลย ในส่วนของที่ดินของรัฐนั้น โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินจำนวน 33 ล้านไร่ (จาก 199.4 ล้านไร่) (ตารางที่ 1) ถูกถากถางและทำการเกษตรโดยเอกชน โดยในหลายท้องที่ที่ดินเหล่านี้ถูกใช้ทำการเกษตรมาเป็นเวลาหลายสิบปี ประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือปัญหาการพิพาทที่ดินในประเทศไทย ไม่ได้อยู่ในสภาวะรุนแรง ทั้ง ๆ ที่ยังมีที่ดินของเอกชนประมาณ 30 ล้านไร่ และที่ดินของรัฐ ซึ่งถูกบุกรุกและครอบครองโดยเอกชนอีกประมาณ 30 ล้านไร่ ไม่มีเอกสารสิทธิ์ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่กฎหมายยอมรับ<sup>2</sup>

โดยทั่วไปแล้วเรามักจะคาดหวังว่าสถาบันที่สามารถให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนก็คือรัฐบาล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นสถาบันที่ทรงอิทธิพลที่สุด

<sup>2</sup> รัฐบาลโดยกรมป่าไม้ได้เริ่มออกเอกสาร ส.ท.ก. 1 โดยให้สิทธิในการใช้ที่ดินซึ่งอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา และได้ออกเอกสารชนิดนี้ในพื้นที่กว่า 1 ล้านไร่แล้ว อย่างไรก็ตามพื้นที่ซึ่งได้รับเอกสารดังกล่าว ยังคงถือได้ว่ามีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่เกษตรกรรมในเขตป่าสงวน

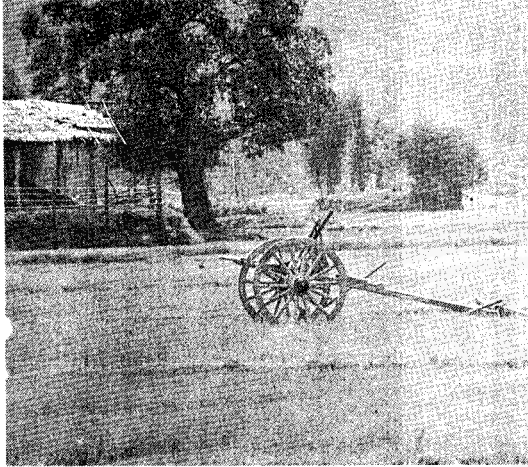
ของประเทศ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่เพราะว่าสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นที่ยอมรับตามกฎหมายและบังคับได้โดยกฎหมายและกลไกรัฐเท่านั้น หากยังเป็นเพราะกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) อีกด้วย (Roummasset and UY, 1983) อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าสถาบันอื่น ๆ ไม่สามารถกำหนดหรือให้กรรมสิทธิ์ดังกล่าวได้เลย ทั้งนี้เนื่องจากกรณีที่ระบบกรรมสิทธิ์หนึ่ง ๆ จะสามารถบังคับใช้ได้หรือไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าเป็นระบบกรรมสิทธิ์ซึ่งออกโดยรัฐบาลหรือไม่ หากขึ้นอยู่กับว่าระบบดังกล่าวได้รับการยอมรับกันในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ในพื้นที่ซึ่งรัฐบาลไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก ระบบกรรมสิทธิ์ซึ่งไม่ได้เป็นของรัฐบาลจึงมีโอกาที่จะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้

สถาบันชุมชนเป็นสถาบันหนึ่งซึ่งเปรียบเสมือนสถาบันซึ่งเป็นผู้ให้และรับรองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดิน โดยมีบรรทัดฐาน (Norms) และการควบคุม (Sanctions) ของชุมชนเป็นเครื่องมือในการบังคับ (enforce) กรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์ซึ่งรับรองโดยสถาบันชุมชนจึงมักมีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพในหมู่บ้านหรือชุมชนซึ่งตั้งมาเป็นเวลานานแล้วจะมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมไม่มากนัก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้อัตนทุนในการเจรจาต่อรอง (negotiation cost) และต้นทุนในการควบคุมบังคับ (Enforcement cost) ต่ำ ในแง่หนึ่งกลไกในการบริหารของสถาบันชุมชนอาจเป็นอันเดียวกันกับกลไกการบริหารส่วนท้องถิ่นของรัฐ ตัวอย่างเช่น ผู้ใหญ่บ้านอาจเป็นผู้ที่มีหน้าที่ชี้ขาดเมื่อเกิดกรณีพิพาทที่ดินกันขึ้นในหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามสถาบันชุมชนเป็นสถาบันที่มีอำนาจค่อนข้างน้อย และมีแนวโน้มที่จะลดความสำคัญลงไปทุกทีเนื่องจากการขยายตัวของการค้า การคมนาคมและระบบเงินตรา ก่อให้เกิดความหลากหลายในด้านวัฒนธรรมและทำให้แรงกดดันภายในชุมชนขนาดเล็ก (เช่น หมู่บ้าน) ลดลงไป ดังนั้น แม้ว่าสถาบันนี้จะเคยมีส่วนสำคัญในการป้องกันปัญหาการพิพาทที่ดินอย่าง

### ตารางที่ 1 การจำแนกประเภทที่ดินในประเทศไทย

	ล้านไร่	%
พื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทย	320.7	100
<u>ที่ดินสาธารณะ</u>		
พื้นที่ป่า (หมายรวมถึงอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, สวนป่า)	166.3	51
ที่ทรัพย์สินของรัฐบาลและที่สาธารณะ	18.5	6
ที่ธรณีสงฆ์	0.3	-
ที่ดินปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดินของรัฐวิสาหกิจ	2.7	1
บ่อ, บึง, ทะเลสาบ	11.6	4
<u>รวมที่ดินสาธารณะทั้งหมด</u>	<u>199.4</u>	<u>62</u>
<u>ที่ดินส่วนบุคคล</u>		
หนังสือรับรองการใช้ประโยชน์ (น.ส. 3 และ น.ส. 3ก)	64.0	20
โฉนดที่ดิน (น.ส. 4)	18.4	6
<u>ที่ดินทั้งหมดที่มีเอกสารสิทธิ</u>	<u>82.4</u>	<u>26</u>
ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ (หมายรวมถึง น.ส. 2, ส.ค.1 และ หนังสือรับรองอื่น ๆ นอกพื้นที่ป่า)	38.9	12
<u>รวมที่ดินส่วนบุคคลทั้งหมด</u>	<u>121.3</u>	<u>38</u>

หมายเหตุ: ประมาณเอาไว้ว่าที่ดินอย่างน้อยที่สุด 33 ล้านไร่ที่กำหนดให้เป็นเขตป่าอย่างเป็นทางการนั้น จริง ๆ แล้ว มีผู้บุกเข้าไปทำไร่ต่างพง ทำการเพาะปลูก ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองในลักษณะนี้ทั้งหมด (ไม่ว่าจะถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่) มี  $121.3 + 33 = 154.3$  ล้านไร่



รุนแรงในอดีต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตป่าสงวน ซึ่งรัฐบาลไม่ได้ยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างเด่นชัด) แต่สถาบันนี้จะไม่สามารถคงความสำคัญเอาไว้ได้ในกรณีที่มีสถาบันอื่น ซึ่งมีอำนาจมากกว่า (ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน) เข้ามาควบคุมกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น ๆ

ในกรณีของสถาบันของเอกชน อาจถือได้ว่า “เจ้าพ่อ” (และพรรคพวก) และกลุ่มการเมืองติดอาวุธบางกลุ่ม (โดยเฉพาะกรณีของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในอดีต) เป็นสถาบัน “เอกชน” ที่มีส่วนในการให้หรือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตป่าสงวนหรือในพื้นที่ซึ่งห่างไกลเกินกว่าอำนาจรัฐจะยื่นมือไปถึง ในกรณีของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนั้น ปัจจุบันแทบจะหมดบทบาทไปเกือบสิ้นเชิง สำหรับกลุ่มอิทธิพลหรือ “เจ้าพ่อ” สถานภาพและบทบาทของพวกเขา มักสร้างขึ้นด้วยระบบซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีการควบคุมด้วย “พระเดช” และ “พระคุณ” ควบคู่กันไป (ดูตัวอย่างได้ใน Hirsch, 1985, 6-7) ในขณะที่ผู้มั่งมีอิทธิพล หรือ “เจ้าพ่อ” ในบางพื้นที่ก็มีการ “ร่วมมือ” กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เป็นการส่วนตัว) อีกด้วย ซึ่งทำให้พวกเขาไม่ประสบปัญหาความขัดแย้งกับกลไกส่วนท้องถิ่นของรัฐในพื้นที่นั้น ๆ และโดยที่ผู้มั่งมีอิทธิพลหรือ “เจ้าพ่อ” มักมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจค่อนข้างดี พวกเขา

จึงสามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบได้ไม่ยากนัก ซึ่งส่วนหนึ่งของสินเชื่อเหล่านี้ถูกนำมาปล่อยกู้ต่อให้เกษตรกรในพื้นที่ซึ่งมักเป็นเขตป่าสงวน ทำให้ปกติแล้ว เกษตรกรไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินจะนำไปกู้เงินจากสถาบันการเงินในระบบได้ และแม้ในกรณีที่เกษตรกรมีเอกสารสิทธิ์ โดยทั่วไปแล้ว โอกาสที่เกษตรกรจะกู้จากสถาบันการเงินในระบบได้ก็น้อยกว่าผู้มั่งมีอิทธิพล ซึ่งมักมี “เครดิต” ดีกว่า เกษตรกรรายย่อย กรณีนี้สามารถเสริมบทบาทของการเป็น “ผู้อุปถัมภ์” (Patronage) ของ “เจ้าพ่อ” เหล่านี้ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ในระหว่างการสำรวจเพื่อเลือกสถานที่ศึกษาในโครงการนี้ในเขตจังหวัดลพบุรี ผู้เขียนได้รับการบอกเล่าว่าการกู้ยืมเงินในลักษณะดังกล่าวบางครั้งผู้ให้กู้กลุ่มนี้ยึดเพียงใบเสียบายับารุงท้องที่ (กบท. 6) (ซึ่งทางราชการไม่ถือว่าเป็นเอกสารสิทธิ์ที่ดิน) ไว้เป็นหลักประกัน หรืออาจจะไม่มีหลักประกันเงินกู้ใด ๆ เลย เนื่องจากในกรณีที่ผู้กู้ไม่ปฏิบัติตามสัญญา (ซึ่งบางครั้งก็ไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน) ผู้ให้กู้สามารถบังคับสัญญาได้โดยใช้อำนาจ (กำลังคนและกำลังอาวุธ) ที่มีอยู่ได้ นอกจากนี้ผู้เขียนเคยได้รับการบอกเล่าถึงพฤติกรรมที่คล้ายคลึงกันจากนักวิชาการบางท่านที่ทำการศึกษภาคสนามในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าพื้นที่ซึ่งมีรายงานว่าอยู่ในเขตอิทธิพลของ “เจ้าพ่อ” มักเป็นพื้นที่ซึ่งค่อนข้างอุดมสมบูรณ์และปลูกพืชเศรษฐกิจ (Cash Crops) เช่น ข้าวโพด อาจเป็นไปได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ซึ่งกลุ่มผู้มั่งมีอิทธิพล หรือ “เจ้าพ่อ” คาดหวังว่าจะให้ผลประโยชน์แก่พวกเขาคุ้มค่ากับการลงทุนสร้างฐานอำนาจซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าเป็นการลงทุนที่ “แพง” มาก

เป็นที่น่าสนใจว่าการที่บทบาทของสถาบันชุมชนและ/หรือ ผู้มั่งมีอิทธิพลในการรับรองหรือบังคับกรรมสิทธิ์ที่ดินจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในอนาคตมีความสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐ (ซึ่งเป็นสถาบันหลักในการให้กรรมสิทธิ์) ตัวอย่างเช่น บทบาทของ



“เจ้าพ่อ” ส่วนหนึ่งได้รับการเสริมโดยทางอ้อมจากนโยบายของรัฐ ซึ่ง “ปฏิเสธ” ที่จะรับรู้การมีกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรในเขตป่าสงวน แต่ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ได้ดำเนินการป้องกันหรือปราบปรามผู้ที่เข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนอย่างจริงจังแต่อย่างใด ช่องว่างของอำนาจดังกล่าวทำให้เขตอำนาจของเจ้าพ่อ (ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับอำนาจรัฐซ้อนในบางกรณี) สามารถเกิดขึ้นได้โดยอาจไม่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับอำนาจรัฐเดิมเลย (หรืออาจจะมีการร่วมมือในทางส่วนตัวกับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนอย่างไม่ยากนัก) ในทางกลับกันหากรัฐบาลดำเนินการออกเอก-

สารสิทธิ์ที่มีลักษณะและ/หรือกระบวนการที่คล้ายคลึงกับนส.3 ก. ซึ่งต้นทุนของรัฐในกรณีนี้ค่อนข้างต่ำมาก Na-Ranong (1986,34) ได้ทำการประมาณต้นทุนของการออกนส.3 ก. ในระหว่างปี พ.ศ. 2522-2527 และพบว่าต้นทุนเฉลี่ยในการออก นส.3 ก. ของกรมที่ดินในช่วงนั้นประมาณ 20 บาทต่อไร่(ราคาของปี พ.ศ. 2527 การประมาณการใช้ดัชนีราคาเป็นตัวปรับตัวเลขของปีอื่น ๆ มาเป็นราคาในปี พ.ศ. 2527) ซึ่งเป็นต้นทุนที่ผู้เขียนเชื่อว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับต้นทุนของผู้มีอิทธิพล หรือ “เจ้าพ่อ” และก็ต่ำมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่เกษตรกรคาดว่าจะได้

## ตารางที่ 2

### ต้นทุนเฉลี่ยต่อแปลงในการได้มาซึ่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3 และ นส.3 ก.)

จังหวัด	ต้นทุน เฉลี่ยต่อแปลงในการได้เอกสาร *		อัตราส่วนต้นทุน
	นส. 3	นส. 3	
ลพบุรี	277	203	1.3
นครราชสีมา	204	49	4.2
ขอนแก่น	450	120	3.7
เฉลี่ย	334	124	2.7

หมายเหตุ : \* ต้นทุนเฉลี่ยได้จากแบบสอบถาม โดยไม่ได้มีการปรับด้วยดัชนีราคา

รับจาก นส.3<sup>3</sup> และในการศึกษาภาคสนามพบว่าต้นทุนที่เกษตรกรต้องจ่ายไป (ทั้งที่เป็นตัวเงินและที่ไม่เป็นตัวเงิน) เพื่อที่จะได้นส.3 ก. (คูตารางที่ 2) จะเห็นได้ว่าต้นทุนของการได้มาซึ่ง นส.3 ก. ต่ำกว่านส.3 (ซึ่งเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์รุ่นเก่า โดยใช้การสำรวจภาคพื้นดินทั้งหมด และบางครั้งมีการออกเป็นแปลง ๆ ไป ต่างกับการออก นส.3 ก. ซึ่งใช้แผนที่ทางอากาศและออกครั้งละจำนวนมากในพื้นที่กว้าง ๆ) ดังนั้น ผู้เขียนจึงเชื่อว่า รัฐบาลเป็นสถาบันซึ่งมีศักยภาพสูงที่สุดในการทำหน้าที่ออกเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ขณะที่บทบาทของสถาบันอื่นมักขึ้นต่อนโยบายของรัฐและมีแนวโน้มที่จะลดความสำคัญลงไปในอนาคต ซึ่งผู้เขียนได้ทำการสรุปบทบาท ลักษณะ และแนวโน้มในอนาคตของสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนในการออกหรือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินเอาไว้ในตารางที่ 3

### สมมุติฐานที่ใช้ในการศึกษา

ในการจำแนกประเภทของที่ดิน ในประเทศไทย อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน ที่ดินของรัฐซึ่งส่วนใหญ่คือป่าสงวนนั้น ตามนโยบายแล้วรัฐบาลจะไม่ออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ยกเว้นป่าสงวนบางแห่งซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ) แต่จากการศึกษาที่พบว่าพื้นที่บางจุดนอกเขตป่าสงวนยังไม่มี

เอกสารในที่ดินที่มั่นคง ซึ่งเราได้ตั้งสมมุติฐานอธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อโอกาสที่เกษตรกรจะได้เอกสารสิทธิ์ดังต่อไปนี้

การที่หมู่บ้านเคยมีการสำรวจภาคพื้นดิน (ซึ่งเป็นกระบวนการที่จำเป็นในการออกนส.3 ก.) น่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญทางด้านอุปทานที่จะส่งผลต่อโอกาสที่เกษตรกรจะมีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวมีความจำเป็นในการทำระวางแผนที่ซึ่งใช้ในการออกนส.3 ก. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ภาพถ่ายทางอากาศถ่ายได้ไม่ชัดเจน และถึงแม้ในกรณีที่ภาพถ่ายทางอากาศชัดเจนอยู่แล้ว การสำรวจภาคพื้นดินก็ยังมีความจำเป็นในการบอกว่าที่ดินของใครมีอาณาเขตแค่ไหน ตัวแปรนี้ (การสำรวจภาคพื้นดิน) จึงถือได้ว่าเป็นตัวแปรที่กำหนดทางด้านอุปทาน (Supply Constraining Factor) ของการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง

ปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่คาดว่ามามีอิทธิพลต่อการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือ ความสามารถในการบริหารของเกษตรกร เนื่องจากผลตอบแทนจากการได้รับหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะมีมากกว่าในกรณีที่เกษตรกรเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบริหาร อย่างไรก็ตามโดยที่ความสามารถในการบริหารไม่สามารถแยกแยะ และวัดออกมาโดยตรงได้ จึงได้ใช้ตัวแปรอื่นเพื่อวัดความสามารถในการบริหารนี้ ตัวแปรที่ใช้แทนความสามารถในการบริหารของเกษตรกร ได้แก่ การเป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มเงินกู้ เพราะวัตถุประสงค์ของกลุ่มดังกล่าวก็เพื่อจัดการหาเงินกู้ให้กับสมาชิกทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ตัวแทนอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งใช้วัดแทนความสามารถในการจัดการคือ ระยะเวลาที่เกษตรกรได้เป็นผู้ตัดสินใจในการผลิตของครอบครัว แม้ว่าอาจมีผู้ให้ความเห็นแย้งได้ว่า ประสิทธิภาพเช่นนี้อาจบอกถึงความสามารถในการผลิตมากกว่าความสามารถในการบริหารของเกษตรกร

<sup>3</sup> Na-Ranong (1986, 107) ได้คาดประมาณประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินได้รับจากการมีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง โดยใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามของโครงการนี้ และพบว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการมีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง (ซึ่งส่วนใหญ่เป็น นส.3 และ นส.3 ก.) ประมาณ 700, 5200 และ 3500 บาท/ไร่ ในเขตสำรวจของจังหวัดลพบุรี นครราชสีมา และขอนแก่น ตามลำดับ

## ตารางที่ 8

### เปรียบเทียบลักษณะต่าง ๆ ของสถาบันที่มีส่วน

20

หน้าหมู่บ้าน ซึ่งทำการสำรวจในปี พ.ศ. 2527-2528 การสำรวจได้ทำขึ้นในสามจังหวัดภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย สำหรับภาคกลางได้ทำการสำรวจที่จังหวัดลพบุรี ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ซึ่งมีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง (น.ส.3, น.ส.3 ก. และโฉนดที่ดิน) และพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ไม่มั่นคง (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวน) อยู่ในบริเวณที่ใกล้เคียงกันและปลูกพืชที่คล้ายคลึงกัน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ทำการสำรวจที่จังหวัดนครราชสีมา และขอนแก่น ซึ่งอยู่ตอนใต้และตอนเหนือของภาค และมีความแตกต่างในเรื่องเศรษฐกิจสังคม และสภาพภูมิประเทศ ทั้งนี้การเลือกพื้นที่ศึกษาได้พยายามเลือกพื้นที่ซึ่งมีทั้งเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงและเอกสารสิทธิ์ที่ไม่มั่นคง ที่อยู่เขตที่ใกล้เคียงกันเพื่อผลในการควบคุมตัวแปรอื่นเท่าที่จะเป็นไปได้

ในการสำรวจ ได้แบ่งที่ดินออกเป็นสองประเภทคือที่ดินในเขตป่าสงวน และนอกเขตป่าสงวน สุ่มตัวอย่างจังหวัดละ 20 หมู่บ้าน หมู่บ้านละประมาณ 12 ครัวเรือน แต่ละจังหวัดจะสำรวจประมาณ 200 ครัวเรือน และได้ทำการสำรวจ 2 ครั้ง ครั้งแรกในเดือนสิงหาคมและครั้งที่สองในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ ข้อมูลที่สำรวจได้แก่ เรื่องเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ลักษณะของที่ดิน การปรับปรุงที่ดิน รายได้ในและนอกภาคการเกษตร การใช้ปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่ได้รับ

### Logit Specification และผลการศึกษาเชิงประจักษ์

เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงตัวกำหนดทางด้านอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เราจึงนำเทคนิค Logit เข้ามาใช้ โดยตัวแปรตามจะถูกกำหนดให้เป็นเพียง

ตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์มีดังนี้

$A = f(\text{ALT, CRDFAMO, DISP1V, DISP2N, EDUHEAD, HOMERD, HOMETT, IRACCESS, LOFFDIST, MARKETD, MARKETT, OWNLAND, PLTTYPER, PLTYERS, SLOP1FL, SLOP2MS, SOIL1BLK, SOIL2BSS, SOIL3BAS, IOINASST, VISURVEY, YRSRES})$

A = ตัวแปรตาม : โอกาสที่ดินนั้นจะมีเอกสารสิทธิ์ (เฉพาะที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าสงวน)

#### ตัวแปรอิสระ

1. ALT ค่าคงที่
2. CRDFAMO ผลรวมของคำตอบที่ยืนยันว่าเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่มั่นคงจะทำให้ได้รับเครดิตเร็วกว่าและมากกว่า
3. DISP1V ตัวแปรสมมุติ (Dummy Variable) แสดงการรับรู้ของเกษตรกรในเรื่องความรุนแรงกรณีพิพาทที่ดิน
4. DISP2N ตัวแปรสมมุติแสดงการรับรู้ของเกษตรกรในกรณีพิพาทที่ดินที่ไม่รุนแรง
5. EDUHEAD จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัว
6. HOMERD ตัวแปรสมมุติ = 1 ถ้าถนนจากที่ดินไปยังบ้าน ใช้ได้ตลอดปี
7. HOMETT ระยะเวลาเดินทางจากที่ดินไปยังบ้าน

ลักษณะของที่ดินน่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อความต้องการได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นที่เชื่อกันว่าที่ดินที่มีดินดีและอยู่ในทำเลที่ดีจะมีราคาสูง และเป็นหลักประกันเงินกู้ที่ดี เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ที่ถือครองที่ดินก็น่าที่จะพยายามรักษาที่ดินไว้โดยการขอรับหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อป้องกันความสูญเสียจากการพิพาทที่ดินหรือถูกขับไล่ที่ ในกรณีของการปรับปรุงที่ดินโดยฝีมือมนุษย์ก็เชื่อกันว่าจะมีผลเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ที่ดินที่มีลักษณะดีจะเพิ่มความเป็นไปได้ในการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งว่าการปรับปรุงที่ดินนั้นอาจเป็นผลมาจากได้รับหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วมากกว่า ความตั้งใจที่จะขอรับกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งข้อโต้แย้งนี้จะสมเหตุสมผลก็ต่อเมื่อ ในกรณีที่เกษตรกรส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ความมั่นคงของการถือครองที่ดินขึ้นอยู่กับกรรมสิทธิ์อย่างมากเท่านั้น หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเสมือนหนึ่งรากฐานของความมั่นคง

เกษตรกรซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่น่าจะมีความต้องการเอกสารสิทธิ์ในที่ดินมากกว่า เนื่องจากต้นทุนในการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ของที่ดินแต่ละแปลงจะใกล้เคียงกันในขณะที่ประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินของที่ดินแปลงใหญ่ ๆ น่าจะสูงกว่าที่ดินแปลงเล็ก

สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานสาธารณะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นที่คาดหวังกันว่าจะเพิ่มความเป็นไปได้ในการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งในแง่ของอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ทางด้านอุปสงค์ (Demand) นั้น ที่ดินในพื้นที่ซึ่งมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานมักจะเป็นที่ดินซึ่งมีราคา และเจ้าของน่าจะต้องการหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ในด้านอุปทาน (Supply) เป็นไปได้ที่ว่าที่ดินในพื้นที่ซึ่งมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานดี จะตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีการพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งตามนโยบายของกรมที่ดินมีแนวโน้มที่จะออก

เอกสารสิทธิ์ให้ก่อน ในการศึกษาครั้งนี้ ตัวแปรซึ่งจะแสดงถึงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานได้แก่ ไฟฟ้า และโรงเรียน (สำหรับพื้นที่ที่มีการชลประทานนั้น การชลประทานจะเป็นตัวแปรหนึ่งในสมการคุณภาพและลักษณะของที่ดิน)

การรับรู้ของเกษตรกร เกี่ยวกับความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน ปัญหาการพิพาทในที่ดิน การถูกขับไล่ในเขตพื้นที่ที่ดินอาศัยอยู่ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่คาดหวังว่าจะส่งผลกระทบต่อความต้องการเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงในที่ดิน อย่างไรก็ตาม เป็นไปได้ว่า กรณีพิพาทหรือการขับไล่ที่จะเกิดจากการขาดเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง หรืออีกนัยหนึ่งประสบการณ์การรับรู้เหล่านั้นจะเป็นตัวแปรตามมากกว่าเป็นตัวแปรอิสระ ถ้ากรณีนี้เป็นจริง เราจะพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ในเรื่องความขัดแย้งที่ดินของเกษตรกรกับโอกาสที่เขาได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีค่าเป็นลบ สำหรับการรับรู้ของเกษตรกรในเรื่องของการกู้เงินนั้นคาดว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลเป็นบวกต่อโอกาสที่เกษตรกรมีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน นั่นคือถ้าเกษตรกรมีความรู้เกี่ยวกับการกู้เงินก็จะต้องมีความต้องการเอกสารสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น เพื่อจะเอาที่ดินนั้นไปเป็นหลักประกันเงินกู้

ปัจจัยอื่น ๆ ในระดับหมู่บ้านซึ่งมีผลต่อความต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือ ระยะทางระหว่างหมู่บ้านกับสำนักงานที่ดิน ซึ่งจะถูกใช้เป็นตัวแทนการอธิบายถึงความยากง่ายในการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (พิจารณาทางด้านอุปทาน) มีข้อสมมุติฐานว่า โอกาสที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะลดลง ถ้าหมู่บ้านนั้นอยู่ไกลจากสำนักงานที่ดิน อย่างไรก็ตามสมมุติฐานนี้มีจุดอ่อนเนื่องจากถ้าการคมนาคมสะดวกปัจจัยนี้ย่อมไม่มีผล

### การสำรวจข้อมูล

บทความนี้ได้อาศัยข้อมูลจากโครงการสำรวจร่วมของธนาคารโลก (World Bank) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ข้อมูลที่ได้มานั้นมาจากแบบสอบถามของเกษตรกร และหัว-

หน้าหมู่บ้าน ซึ่งทำการสำรวจในปี พ.ศ. 2527-2528 การสำรวจได้ทำขึ้นในสามจังหวัดภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย สำหรับภาคกลางได้ทำการสำรวจที่จังหวัดลพบุรี ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ซึ่งมีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง (น.ส.3, น.ส.3 ก. และโฉนดที่ดิน) และพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ไม่มั่นคง (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวน) อยู่ในบริเวณที่ใกล้เคียงกันและปลูกพืชที่คล้ายคลึงกัน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ได้ทำการสำรวจที่จังหวัดนครราชสีมา และขอนแก่น ซึ่งอยู่ตอนใต้และตอนเหนือของภาค และมีความแตกต่างในเรื่องเศรษฐกิจสังคม และสภาพภูมิประเทศ ทั้งนี้การเลือกพื้นที่ศึกษาได้พยายามเลือกพื้นที่ซึ่งมีทั้งเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงและเอกสารสิทธิ์ที่ไม่มั่นคง ที่อยู่เขตที่ใกล้เคียงกันเพื่อผลในการควบคุมตัวแปรอื่นเท่าที่จะเป็นไปได้

ในการสำรวจ ได้แบ่งที่ดินออกเป็นสองประเภท คือที่ดินในเขตป่าสงวน และนอกเขตป่าสงวน สุ่มตัวอย่างจังหวัดละ 20 หมู่บ้าน หมู่บ้านละประมาณ 12 ครัวเรือน แต่ละจังหวัดจะสำรวจประมาณ 200 ครัวเรือน และได้ทำการสำรวจ 2 ครั้ง ครั้งแรกในเดือนสิงหาคมและครั้งที่สองในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ ข้อมูลที่สำรวจได้แก่ เรื่องเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ลักษณะของที่ดิน การปรับปรุงที่ดิน รายได้ในและนอกภาคการเกษตร การใช้ปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่ได้รับ

### Logit Specification และผลการศึกษาเชิงประจักษ์

เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงตัวกำหนดทางด้านอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เราจึงนำเทคนิค Logit เข้ามาใช้ โดยตัวแปรตามจะถูกกำหนดให้เป็นเพียงเลขสองตัวคือ 0 หรือ 1 ซึ่งการใช้วิธีทดสอบโดยวิธี Ordinary Least Square จะทำให้เกิดความไม่เที่ยงตรง (bias) จึงใช้การประมาณการแบบ Logit Regression เข้ามาช่วย

ตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์มีดังนี้

$A = f(\text{ALT, CRDFAMO, DISP1V, DISP2N, EDUHEAD, HOMERD, HOMETT, IRACCESS, LOFFDIST, MARKETRD, MARKETT, OWNLAND, PLTTYPER, PLTYERS, SLOP1FL, SLOP2MS, SOIL1BLK, SOIL2BSS, SOIL3BAS, IOINASST, VISURVEY, YRSRES})$

A = ตัวแปรตาม : โอกาสที่ดินนั้นจะมีเอกสารสิทธิ์ (เฉพาะที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าสงวน)

#### ตัวแปรอิสระ

1. ALT ค่าคงที่
2. CRDFAMO ผลรวมของคำตอบที่ยืนยันว่าเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่มั่นคงจะทำให้ได้รับเครดิตเร็วกว่าและมากกว่า
3. DISP1V ตัวแปรสมมุติ (Dummy Variable) แสดงการรับรู้ของเกษตรกรในเรื่องความรุนแรงกรณีพิพาทที่ดิน
4. DISP2N ตัวแปรสมมุติแสดงการรับรู้ของเกษตรกรในกรณีพิพาทที่ดินที่ไม่รุนแรง
5. EDUHEAD จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัว
6. HOMERD ตัวแปรสมมุติ = 1 ถ้าถนนจากที่ดินไปยังบ้าน ใช้ได้ตลอดปี
7. HOMETT ระยะเวลาเดินทางจากที่ดินไปยังบ้าน
8. IRACCESS ตัวแปรสมมุติแสดงว่าที่ดินได้รับการชลประทานหรือไม่
9. LOFFDIST ระยะทางไปสำนักงานที่ดิน

10. MARKETRD ตัวแปรสมมุติ = 1 ถ้าถนนไปยังตลาดใช้ได้ตลอดปี
11. MARKETT ระยะเวลาในการเดินทางไปตลาด
12. OWNLAND จำนวนไร่ที่เป็นเจ้าของที่ดิน
13. PLTTYPE ตัวแปรสมมุติ = 1 ถ้าที่ดินเป็นที่ลุ่ม
14. PLTYERS จำนวนปีที่เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินผืนนี้
15. SLOP1FL ตัวแปรสมมุติ = 1 ถ้าที่ดินเป็นที่ราบ
16. SLOP2MS ตัวแปรสมมุติ = 1 ถ้าที่ดินเป็นที่ลาดชันพอสมควร
17. SOIL1BLK ตัวแปรสมมุติ สำหรับพื้นที่ซึ่งเป็นดินร่วน
18. SOIL2BSS ตัวแปรสมมุติ สำหรับพื้นที่ซึ่งเป็นดินปนทรายเล็กน้อย
19. SOIL3BAS ตัวแปรสมมุติ สำหรับพื้นที่ซึ่งเป็นดินทราย
20. IOINASST จำนวนทรัพย์สินดั้งเดิม
21. VISURVEY ตัวแปรสมมุติ = 1 ถ้าหมู่บ้านนั้นเคยมีการสำรวจภาคพื้นดิน เพื่อทำระวางสำหรับนส. 3 ก.
22. YRERES จำนวนปีที่เกษตรกรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการผลิต

### ผลจากการศึกษาเชิงประจักษ์

เป็นที่น่าสังเกตว่า จากสมมุติฐานของเรานั้น อิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือก มาจากทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน ซึ่งผลการศึกษาของเราสนับสนุนสมมุติฐานเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าตัวแปรที่แสดงถึงข้อจำกัดทางอุปทานมีบทบาทที่สำคัญที่สุดต่อโอกาสที่เกษตรกรจะได้รับเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง

### ด้านอุปทาน

ตัวแปรที่สำคัญที่สุดในด้านอุปทานนั้น ได้แก่

VISURVEY เป็นตัวแปรสมมุติ (Dummy Variable) ที่ชี้ให้เห็นว่าหมู่บ้านนั้นเคยมีการสำรวจภาคพื้นดินเพื่อเตรียมระวางแผนที่สำหรับออก นส.3 ก. หรือไม่ เครื่องหมายที่คาดว่าจะได้เป็นบวก

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ตัวแปรนี้มีส่วนกำหนดโอกาสที่เกษตรกรจะได้รับเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 ในกรณีของจังหวัดลพบุรี และขอนแก่น สำหรับจังหวัดนครราชสีมา ค่าสัมประสิทธิ์ก็เป็นบวกเช่นกัน แม้ว่าจะไม่มีนัยสำคัญที่ระดับต่ำกว่า 0.1 ผลเหล่านี้ดูเหมือนจะแสดงให้เห็นว่า การสำรวจภาคพื้นดินเป็นบริการของรัฐบาลที่มีความสำคัญสำหรับเกษตรกรไทย ดังนั้นถ้าจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะสืบเนื่องต่อมาแล้ว รัฐบาลก็ควรที่จะจัดทำการศึกษาต่อไป

ตัวแปรทางด้านอุปทานอีกตัวหนึ่งได้แก่ LOFFDIST: ระยะทางไปยังสำนักงานที่ดิน ตัวแปรนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของต้นทุนกับทรัพยากรที่ใช้ในการขอโฉนด เป็นที่คาดว่าถ้าระยะทางยิ่งไกลความเป็นไปได้ในการได้รับโฉนดจะยิ่งน้อย เครื่องหมายของสัมประสิทธิ์ที่คาดว่าจะได้เป็นลบ ผลที่ได้ไม่เป็นที่น่าพอใจนัก เพราะถึงแม้เครื่องหมายของสัมประสิทธิ์จะเป็นลบในทั้ง 2 จังหวัดคือ ลพบุรี และ นครราชสีมา แต่ค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้ไม่มีนัยสำคัญ

### ด้านอุปสงค์

ถึงแม้ว่าปัจจัยทางด้านอุปทานจะมีนัยสำคัญ แต่บทบาทของอุปสงค์ก็สำคัญไม่น้อยเช่นกัน มีการถกเถียงกันอย่างเด่นชัดในส่วนของภาวะวิเคราะหีนี้นี้ว่า ผลประโยชน์ของการถือครองเอกสารสิทธิ์ที่ดินนั้น เกี่ยวพันกับคุณภาพชีวิตและโอกาสที่จะได้รับสินเชื่อมากขึ้นเพียงใด ซึ่งผลการทดสอบโดย Logit Regression ให้ยืนยันไม่มากนัก แต่ก็เป็นตัววัดความตัวแปรทั้งหลายในด้านอุปสงค์

CRDFAMO เป็นตัววัดความสามารถที่จะได้รับเครดิต ซึ่งเป็นตัวแปรวัดความสัมพันธ์ทางด้านอุปสงค์กับการปรับปรุงผลิตภาพที่ดิน ดังนั้นเครื่อง

หมายที่คาดว่าจะได้จึงเป็นบวก ผลที่ได้สนับสนุนสมมุติฐานใน 2 จังหวัด คือ ลพบุรี และขอนแก่น ซึ่งเครื่องหมายที่ได้นั้นถูกต้อง และมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.1

ดัชนีที่บ่งบอกถึงคุณภาพที่ดินตัวแรกคือ การชลประทาน : IRACCESS เครื่องหมายที่คาดว่าจะได้สำหรับตัวแปรนี้เป็นบวก ผลที่ได้สนับสนุนสมมุติฐานที่ตั้งไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดขอนแก่น สำหรับจังหวัดลพบุรีนั้นผลที่ได้ไม่มีนัยสำคัญ

อีกตัวแปรหนึ่ง que แสดงถึงคุณภาพที่ดินก็คือ PLTTYE แสดงถึงว่าที่ดินนั้นเป็นที่ลุ่มหรือไม่ เครื่องหมายที่คาดว่าจะจะเป็นได้เป็นบวก ผลการทดสอบพบว่า สัมประสิทธิ์ของจังหวัดนครราชสีมาเป็นบวกและมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

สำหรับบทบาทของทรัพย์สินดั้งเดิม IOIN-ASST ซึ่งคาดว่าจะแสดงถึงระดับของความมั่นคงดั้งเดิมด้วย เครื่องหมายที่คาดว่าจะได้รับเป็นบวก และผลจากการทดสอบพบว่าตัวแปรนี้แสดงผลอย่างมีนัยสำคัญในกรณีของจังหวัดนครราชสีมา

### ตัวแปรอื่น ๆ

นอกจากปัจจัยทางด้านอุปสงค์และอุปทานแล้ว ยังมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับตัวแปรอื่นๆ ตัวแปรที่เกี่ยวกับลักษณะของทุนมนุษย์ (Human Capital) : EDUHEAD และ YRERES ดูเหมือนจะไม่มี ความสำคัญเท่าใดนัก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจเลือกในเรื่องการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นมีความสัมพันธ์กับลักษณะของทุนมนุษย์น้อยมาก

อย่างไรก็ตาม ตัวแปรที่น่าสนใจอีกตัวหนึ่งคือ HOMETT : ระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางจากที่ดินไปยังบ้าน ซึ่งให้ผลตรงกันข้ามกับที่ตั้งสมมุติฐานเอาไว้ ในกรณีของจังหวัดลพบุรี ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าเกษตรกรรู้สึกว่ายิ่งที่ดินอยู่ไกลออกไปเท่าใด ก็ยิ่งเสี่ยงต่อการเกิดกรณีพิพาทที่ดินมากขึ้น ดังนั้นการมี

เอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงเป็นหลักประกันจึงเป็นวิธีลดความเสี่ยงในกรณีนี้

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ได้พิจารณาถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน บทบาทของรัฐบาล และการตัดสินใจ ถ้าหากจะพิจารณาจากข้อเขียนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสถาบันใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นมาโดยมีพื้นฐานอยู่บนการวิเคราะห์ต้นทุนและผลกำไรแล้ว จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถอธิบายได้ด้วยการเปลี่ยนทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างดี

ในอดีตที่ดินที่ยังมิได้ถูกจับจองมืออยู่มากมาย ในขณะที่แรงงานมนุษย์เป็นสิ่งที่ขาดแคลน ดังนั้นจึงมีการพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ในมนุษย์ขึ้นเป็นอย่างดี ยิ่งกว่าระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เมื่ออัตราการเพิ่มของประชากรสูงขึ้น และมีการทำการเกษตรเพื่อการค้ามากขึ้น และในที่สุดเมื่อกระบวนการของการแข่งขันทางการค้าเริ่มขึ้น ความสำคัญของคนและที่ดินในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตก็เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือที่ดินเริ่มมีค่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเทียบกับแรงงาน และระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งนอกจากการพัฒนาของระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐแล้ว สถาบันกรรมสิทธิ์ของชุมชนและของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นก็ได้พัฒนาขึ้นมาด้วย ซึ่งต่างก็มีจุดมุ่งหมายอันเดียวกันคือ พยายามจะเข้าไปควบคุมระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันมีค่า

หลังจากที่ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว บทความนี้ได้กล่าวถึงสถานการณ์ปัจจุบันของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ที่เป็นเขตป่าสงวนและพื้นที่นอกเขตป่าสงวน ประเด็นที่น่าสนใจประเด็นหนึ่งคือกรณีที่เกษตรกรจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวนแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง ซึ่งแตกต่างกับกรณีทั่ว ๆ ไป ที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการจะได้เอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงเป็นอย่างมาก โดย

### ตารางที่ 4 Logit Regression และผลการศึกษา

	สัมประสิทธิ์	นควราวลีมา	ชอนแกน
ALT	-4.152 (-1.184)	1.7 (.667)	-11.30 (-4.321)
CRDFAMO	.3710** (1.502)	-.0522 (-.3009)	.4341** (1.428)
DISP 1 V	-.9722 (-1.073)	.8509 (.6921)	-.7733 (-1.036)
DISP 2 N	.0591 (.0868)	-.6520 (-1.182)	-.7733 (-1.036)
EDUHEAD	.2564 (.8032)	-.1459 (-.4115)	.09315 (.4374)
HOMERD	.3692 (.6344)	-.2296 (-.4397)	-.7369 (-1.084)
HOMETT	.03846* (2.38)	.0137 (1.151)	.00368 (.2501)
IRACCESS	-.9545 (-1.730)	1.603* (2.343)	2.860** (1.504)
LOFFDIST	-.0248 (-.2988)	-.0189 (.6136)	.3577* (4.9)
MARKETRD	-.1190 (-.063)	-1.470** (-1.494)	.3046 (.2894)
MARKETT	-.4915 (.3958)	-.0167** (-1.89)	-.317 (-.4074)
OWNLAND	.00617 (.770)	-.00299 (.3399)	.0165 (1.033)
PLTTYPE	-.6313 (-.7556)	1.649* (2.48)	1.297* (2.104)
PLTYERS	-.6313 (-.7556)	.0669 (2.04)	-.016: (-.5308)
SLOP 1 FL	.3924 (.284)	.6574 (-.6657)	-.1276 (-1.1865)
SLOP 2 MS	-.5943 (-.5463)	-.1208 (-1.1415)	.6759 (1.014)
SOIL 1 BLK	-1.183 (-.5686)	-1.512 (-1.374)	1.095 (1.367)
SOIL 2 BSS	-1.871 (-.8972)	-.3256 (-.3093)	2.264* (1.907)
SOIL 3 BAS	-1.582 (-.6782)	-1.653 (-1.559)	2.456** (1.978)
IOINASST	-.00039 (-.0282)	.0378** (1.88)	.0338 (1.11)
VISURVEY	4.836* (4.718)	1.407 (1.360)	3.401* (5.093)
YRERES	.0042 (.1242)	.0244 (.7724)	.0174 (.5753)

ชั้นของความเป็นอิสระ DF = 216      DF = 262      DF = 274  
 Ratio I nd. .6668      Ratio I nd. .6499      Ratio I nd. .697  
 Ratiostat.220      Ratiostat.2559      Ratiostat. 284

\* ระดับความมีนัยสำคัญ \* .001 \*\* ระดับความมีนัยสำคัญ = .010





จะเห็นได้ว่ากว่า 85% ของที่ดินบริเวณนอกเขตป่าสงวน มีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงถือไว้เป็นหลักประกัน ซึ่งบทความนี้ได้ตั้งข้อสมมุติฐานและทำการทดสอบสมมุติฐานดังกล่าว

การทดสอบโดย Logit estimation แสดงให้เห็นว่า ทั้งปัจจัยทางด้านอุปสงค์และอุปทาน มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง ทางด้านอุปทานการสำรวจภาคพื้นดินของกรมที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญมาก ส่วนทางด้านอุปสงค์ตัวแปรที่แสดงถึงคุณสมบัติของที่ดิน เช่น เป็นที่ลุ่ม ทำเลดีมีความอุดมสมบูรณ์ หรือมีการชลประทานดีเป็นตัวแปรสำคัญ ขณะที่ลักษณะส่วนบุคคลและประสบการณ์ของเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา ประสบการณ์ในการจัดการไร่นา ความรู้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือการไล่ที่ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญในการอธิบายการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงของเกษตรกร

ต้นทุนของเกษตรกรในการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงจะไม่สูงนักเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่เกษตรกรคาดว่าจะได้รับ อย่างไรก็ตาม นส.3 สูงกว่า

กรรมของนส.3 ก. มาก ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการในการขอ นส.3 นั้นซับซ้อนกว่า นส.3 ก. มาก โครงการ นส.3 ก. จึงเป็นโครงการที่ทำให้บทบาทของรัฐบาลในฐานะที่เป็นสถาบันที่รับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันอื่น ๆ)

ดูเหมือนว่าแผนการของรัฐในอันที่จะจัดสรรเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงให้แก่เกษตรกรเป็นเรื่องสมเหตุสมผล อย่างไรก็ตามรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่จะมีผลประโยชน์เพิ่มขึ้นจากเอกสารสิทธิ์มากกว่า ผลทางประโยชน์สำคัญที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการดังกล่าว คือ การขยายสินเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินเชื่อระยะยาวจากสถาบันการเงินในระบบเช่าภาคเกษตรกรรม ซึ่งจะส่งผลต่อการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิตทางเกษตร ซึ่งในแง่แล้ว การกำหนดนโยบายที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในเขตที่ถูกกำหนดว่าเป็น “ป่าสงวน” เป็นงานที่ท้าทายมากที่สุดทีเดียว ★

## ตารางที่ 5 กรณีพิพาทที่ดินและการไล่ที่ในหมู่บ้านที่สำรวจ

(รายงานโดยผู้ใหญ่บ้าน)

พื้นที่ รายการ	ลพบุรี		นครราชสีมา		ขอนแก่น	
	หมู่บ้านที่อยู่	หมู่บ้านนอก	หมู่บ้านที่อยู่	หมู่บ้านนอก	หมู่บ้านที่อยู่	หมู่บ้านนอก
	เขตป่าสงวน	เขตป่าสงวน	เขตป่าสงวน	เขตป่าสงวน	เขตป่าสงวน	เขตป่าสงวน
	%	%	%	%	%	%
กรณีพิพาทที่ดินที่เกินกว่า 5 ปีมาแล้ว	80	60	30	30	11	27
กรณีพิพาทที่ดิน ในปัจจุบัน หรือในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี	40	20	20	10	33	9
การไล่ที่ที่เกินกว่า 5 ปี มาแล้ว	20	-	10	-	-	9
การไล่ที่ในปัจจุบัน หรือในระยะเวลา ไม่เกิน 5 ปี	30	-	-	-	56	27
ขนาดตัวอย่าง	10	10	10	10	9	10

### บรรณานุกรม

กรมที่ดิน. รายงานประจำปี 2522, 2523, 2524, 2525, 2526.  
กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2522-2526.  
ทรัพย์ วิเศษโส. คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร :  
ชวนพิมพ์, 2513.  
ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ. การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่  
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5  
จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7  
(พ.ศ.2411-2475). วิทยานิพนธ์ แผนกวิชาประวัติศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.  
พวงเพ็ชร สุรคณกุล. เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวง  
เกษตรธิการ พ.ศ. 2435-2475. กรุงเทพมหานคร :  
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.  
เอกสารอัดสำเนา, 2524.

วงศานุประพัทธ์, เจ้าพระยา (สะท้อน สนิทวงศ์). ประวัติกระ-  
ทรวงเกษตรธิการ (ประวัติกระทรวงเกษตร). กรุง-  
เทพมหานคร : กรมศิลปากร, 2484  
สุวิทย์ ไททยาวัฒน์. วัฒนาการเศรษฐศาสตร์ชนบทในภาคกลาง  
ของประเทศไทย. (พ.ศ. 2394-2475) วิทยานิพนธ์  
อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2422.  
Boserup, Ester. *The Conditions of Agricultural Growth : The  
Economic of Agrarian Change Under Population  
Pressure*. Chicago : Aldine Atherton, 1965  
Chalamwong, Yongyuth, and Feder, Gershon. *Land Value  
and Land Title Security in Rural Thailand*. Washington:  
the World bank, 1985 Mimeographed.

- Department of Land (DOL). *The Land Titling Project: Proposal to the World Bank*. Bangkok: Ministry of Interior, 1983.
- Feder, G. and Other. *Land Ownership Security Farm Productivity, and Land Policies in Rural Thailand*. Thammasat University, Kasetsart University and The World Bank, August 1986.
- Feeny, David. *Technical and Institutional Change in Thai Agriculture 1880-1940*. Ph.D Thesis, University of Wisconsin-Madison, 1976
- Feeny, D., *The Political Economy of Productivity & Thai Agricultural Development, 1880-1975*. (University to British Columbia Press, 1982)
- Glodberger, A.S. *Econometric Theory*. New York: John Wiley & Sons, 1964
- Hirsch, Philip. *Village into State and State into Village: The Rural Development Entry. Paper presented to the Thai-European Seminar on "Village and State in Thai Studies"*, Hua Hin, 9-12 April, 1985. Mimeographed.
- Hongladarom, C. and Other. *Choice Decision in Land Right*. Human Resources Institute/World Bank, October 1985.
- Hongladarom, C. and Other. *Land Ownership Security Farm Productivity, and Land Policies in Rural Thailand*. Thammasat University, Kasetsart University and The World Bank, August 1986.
- Jimenez, E. *Tenure Security and Urban Squatting*, Center for the Study of International Economic Relations, Working Paper No. 8305-C-DSU, University of Western Ontario, April 1983 (preliminary draft).
- Kemp, J., *Legal and Informal Land Tenures in Thailand*, Modern Asian Studies 15(1), 1981, 1-23
- National Economic and Social Development Board (NESDB). *The Fifth National Economic and Social Development Plan (1982-1986)*. Bangkok: Office of Prime Minister, 1981.
- Onchan, T., *The Burden of Debt of Thai Farmers: An Overview*. (Kasetsart University: Bangkok, Thailand), June 1982.
- Pindyck, Robert S. and Rubinfeld, Daniel L. *Econometric Models and Economic Forecasts*. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha, 1981
- Pryor, F., "Property Institutions and Economic Development: Some Empirical Tests," *Economic Development and Cultural Change*, 20(3), April, 1972, 406-437
- Rabibhadana, Akin. and Pinthong, Chirmsak. *Evaluation of the Pilot Project in the Petchaboon Land Reform Area*. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1979
- Ratanakhon, S., "Legal Aspects of Land Occupation and Development in Northern Thailand," in Kunstader, et. al., eds., *Farmers in the Forest* (East-West Center: Honolulu), 1978
- Roumasset, James. and Uy, Marilou. *Land Titles, Tenure Security and Agricultural Credit: A Review of Principles, Evidence and Hypotheses*. Hawaii: University of Hawaii, 1983. Mimeographed.
- Roumasset. *Agricultural Development: Destruction or Evolution of Traditional Society*, paper presented for the Colloquium on Contemporary Issues at the University of Southern California, October 1980
- Viroj Na Ranong. *Land Title Acquisition: A Case Study of Thailand*. Master of Economics (English Language Program) Faculty of Economics, Thammasat University, February 1986.
- Williamson, Ian, *Cadastral Survey Techniques in Developing Countries - With Particular Reference to Thailand*, World Bank, 1983 (mimeo).
- World Bank, *Land Title Security and Farm Productivity: A Case Study in Thailand*. Washington: the World Bank, 1983. Mimeographed.
- World Bank. *Thailand: Land Titling Project Staff Appraisal Report*. Washington: the World bank, 1984
- Yano, T., "Land Tenure in Thailand," *Asian Survey*, 1968