

# สารบัญ

คำนำ

กิตติกรรมประกาศ

บทคัดย่อ

## สารบัญสรุปสำหรับผู้บริหาร

|                                                                      | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------|------|
| 1. บทนำ                                                              | 1    |
| 1.1 ความเป็นมาของโครงการ                                             | 1    |
| 1.2 คำถามหลักของการวิจัย                                             | 2    |
| 1.3 สมมติฐานของการวิจัย                                              | 3    |
| 1.4 พื้นที่ที่ศึกษา                                                  | 3    |
| 1.5 การนำเสนอผลการศึกษา                                              | 4    |
| 2. กรอบการวิเคราะห์                                                  | 5    |
| 2.1 อุปสงค์และอุปทานที่ดิน                                           | 5    |
| 2.2 ขนาดการถือครองที่ดิน                                             | 5    |
| 2.3 ระดับการใช้ประโยชน์                                              | 6    |
| 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับค่าเช่าที่ดินในเชิงเศรษฐศาสตร์                    | 6    |
| 2.5 แนวคิดอื่นเกี่ยวกับค่าเช่าที่ดิน                                 | 6    |
| 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับราคาซื้อขายที่ดิน                                 | 6    |
| 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการให้สิทธิในที่ดิน และระดับการใช้ประโยชน์        | 7    |
| 2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินโดยคำนึงถึงเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม | 7    |
| 2.9 แนวคิดเกี่ยวกับการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน                     | 7    |
| 3. กฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในประเทศไทย                        | 8    |
| 3.1 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน                     | 8    |
| 3.2 โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน                         | 9    |
| 3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน                      | 10   |
| 3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน                         | 10   |
| 3.5 สิทธิในที่ดิน                                                    | 11   |
| 3.6 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว                        | 12   |
| 3.7 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน                                      | 13   |

## สารบัญสรุปสำหรับผู้บริหาร(ต่อ)

หน้า

|     |                                                                         |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.  | องค์กรการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย                                  | 14 |
| 4.1 | โครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน                    | 14 |
| 4.2 | ทบทวนการศึกษาการจัดองค์กรบริหารงานที่ดิน                                | 15 |
| 4.3 | แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินและการดำเนินการในปัจจุบัน                    | 16 |
| 4.4 | บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารและการจัดการที่ดิน           | 17 |
| 5.  | สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน                                           | 18 |
| 5.1 | การใช้ที่ดินในชนบท                                                      | 18 |
| 5.2 | การใช้ที่ดินในเมือง                                                     | 19 |
| 6.  | ภาวะการกระจายและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน                         | 21 |
| 6.1 | ประเด็นปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน                             | 21 |
| 6.2 | การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน                                         | 22 |
| 6.3 | การใช้ประโยชน์จากที่ดิน                                                 | 23 |
| 6.4 | การประเมินการสูญเสียทางเศรษฐกิจเนื่องจากการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน | 24 |
| 7.  | การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทย                                     | 25 |
| 7.1 | กฎหมายที่ดินกับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดิน                            | 25 |
| 7.2 | การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน                          | 26 |
| 8.  | ทิศทางใหม่ของการจัดการทรัพยากรที่ดิน                                    | 27 |
| 8.1 | ข้อสรุปของการศึกษา                                                      | 27 |
| 8.2 | การจัดการทรัพยากรที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด                             | 29 |
| 8.3 | ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน                                             | 30 |
| 8.4 | ข้อเสนอในการยกระดับความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน            | 31 |
| 8.5 | มาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดิน                                        | 31 |
| 8.6 | ข้อเสนอแนะ                                                              | 33 |

# สารบัญเนื้อหา

|                                                                   | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------|------|
| 1. บทนำ                                                           | 1-1  |
| 1.1 ความเป็นมาของโครงการ                                          | 1-1  |
| 1.2 คำถามหลักของการวิจัย                                          | 1-3  |
| 1.3 สมมติฐาน                                                      | 1-4  |
| 1.4 พื้นที่ที่ศึกษา                                               | 1-4  |
| 1.5 ความหมายของทรัพยากรที่ดินและคำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา       | 1-5  |
| 1.6 การนำเสนอผลการศึกษา                                           | 1-8  |
| 2. กรอบการวิเคราะห์                                               | 2-1  |
| 2.1 สมมติฐาน                                                      | 2-1  |
| 2.2 อุปสงค์และอุปทานที่ดิน                                        | 2-1  |
| 2.3 ขนาดการถือครองที่ดิน                                          | 2-3  |
| 2.4 ระดับการใช้ประโยชน์                                           | 2-4  |
| 2.5 ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินหรือ "ค่าเช่า" ในเชิงเศรษฐศาสตร์       | 2-6  |
| 2.6 แนวคิดอื่นเกี่ยวกับค่าเช่าที่ดิน (Land Rent)                  | 2-10 |
| 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับราคาซื้อขายที่ดิน                              | 2-10 |
| 2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการออกกรรมสิทธิ์ในที่ดินและระดับการใช้ประโยชน์ | 2-11 |
| 2.9 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิกถอนในการซื้อขายที่ดิน                   | 2-14 |
| 3. กฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในประเทศไทย                     | 3-1  |
| 3.1 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน                  | 3-1  |
| 3.2 โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน                      | 3-5  |
| 3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน                   | 3-12 |
| 3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน                      | 3-13 |
| 3.5 สิทธิในที่ดิน                                                 | 3-26 |
| 3.6 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว                     | 3-37 |
| 3.7 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน                                   | 3-40 |
| 4. องค์การบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย                           | 4-1  |
| 4.1 โครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน          | 4-1  |
| 4.2 ทบทวนการศึกษาการจัดองค์กรบริหารงานที่ดิน                      | 4-11 |
| 4.3 แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินและการดำเนินการในปัจจุบัน          | 4-15 |
| 4.4 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารและการจัดการที่ดิน | 4-23 |

## สารบัญเนื้อหา (ต่อ)

หน้า

|     |                                                                                                               |      |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 5.  | สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน                                                                                 | 5-1  |
| 5.1 | ทรัพยากรที่ดินของประเทศไทย                                                                                    | 5-1  |
| 5.2 | การใช้ที่ดินในชนบท                                                                                            | 5-7  |
| 5.3 | การใช้ที่ดินในเมือง                                                                                           | 5-9  |
| 5.4 | การใช้ที่ดินในพื้นที่การศึกษา 8 จังหวัด                                                                       | 5-15 |
| 6.  | ภาวะการกระจายและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน                                                               | 6-1  |
| 6.1 | ประเด็นปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน                                                                   | 6-1  |
| 6.2 | ภาพรวมเกี่ยวกับภาวะการถือครองที่ดินในประเทศไทย                                                                | 6-3  |
| 6.3 | การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน                                                                               | 6-10 |
| 6.4 | การกระจุกตัวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดิน                                                                        | 6-24 |
| 6.5 | การประเมินการสูญเสียทางเศรษฐกิจเนื่องจากการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน                                       | 6-26 |
| 7.  | การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ในประเทศไทย                                  | 7-1  |
| 7.1 | กรอบการวิเคราะห์การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทย<br>โครงสร้างทางกฎหมายกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน | 7-1  |
| 7.2 | สภาพปัญหาและลักษณะของบทบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475                                                  | 7-2  |
| 7.3 | สภาพปัญหาเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษี<br>บำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2508                        | 7-24 |
| 7.4 | บทวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่กับ<br>การถือครองการใช้ประโยชน์ดิน          | 7-30 |
| 7.5 | บทสรุปประเด็นปัญหาและแนวทางการพิจารณาแก้ไข                                                                    | 7-39 |
| 8.  | ทิศทางใหม่ของการจัดการทรัพยากรที่ดิน                                                                          | 8-1  |
| 8.1 | ข้อสรุปของการศึกษา                                                                                            | 8-3  |
| 8.2 | การจัดการทรัพยากรที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด                                                                   | 8-5  |
| 8.3 | ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน                                                                                   | 8-8  |
| 8.4 | ข้อเสนอในการยกระดับความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน                                                  | 8-15 |
| 8.5 | มาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดิน                                                                              | 8-17 |
| 8.6 | ข้อเสนอแนะ                                                                                                    | 8-28 |