

บทที่ 1

บทนำ



### ความสำคัญของปัญหา

ที่ดิน เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยสำคัญในการครองชีพและดำเนินชีวิตของบุคคล นับตั้งแต่การผลิตอาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค บ้านเรือน ที่อยู่อาศัยและเครื่องอุปโภคบริโภค ต่างมีรากฐานในการก่อหรือการผลิตมาจากพื้นที่ดินทั้งสิ้น ไม่ว่าระบบการผลิตของชุมชนจะอยู่ในชั้นอันดับใด คนกับที่ดินและที่ดินกับกระบวนการผลิตย่อมเป็นพลังของการพัฒนาสังคม ความสำคัญของที่ดินและปัญหาที่เกิดจากการถือครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินได้มีผลและอิทธิพลในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทั้งในทางที่ดีขึ้นและเลวลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการดำรงชีวิตของบุคคลและการรู้จักใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

กรมที่ดินซึ่งเป็นกรมที่มีหน้าที่จัดการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน จำเป็นต้องหาวิธีการหรือนโยบายในการบริหารงานที่ดิน และการรู้จักแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการทะเบียนที่ดิน อันเป็นงานที่ครอบคลุมตั้งแต่การออกโฉนดที่ดินให้เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อันเป็นหลักฐานแสดงพันธะตามกฎหมายแห่งระหว่างเอกชน เพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชน ทั้งสองประการนี้เป็นภารกิจ 2 ใน 3 ประการของกรมที่ดินที่มีต่อประชาชน<sup>1</sup> งานทะเบียนที่ดินจึงเป็นงานที่ให้บริการแก่ประชาชนและต้องติดต่อกับประชาชนโดยตรง เดิม

---

<sup>1</sup> สักดิ์ ไทยวัฒน์, "ภารกิจของกรมที่ดินต่อประชาชน." บทความบางเรื่องของ  
สักดิ์ ไทยวัฒน์ (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, 2510), หน้า

ในสมัยที่ราคาที่ดินยังไม่สูงเท่าในปัจจุบันปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่เป็นที่สนใจนัก แต่เมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้นปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์เกิดขึ้นมากมาย เช่น ปัญหาอาณาเขตระหว่างกันที่แน่นอน ปัญหาการคุ้มครองและป้องกันกรรมสิทธิ์ของผู้ถือกรรมสิทธิ์ ประชาชนจึงมาใช้บริการของกรมที่ดินมากขึ้น กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่คอยช่วยระมัดระวังรักษาประโยชน์ของประชาชนมิให้สูญเสียไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และให้บริการเพื่อความมั่นคงปลอดภัยแก่ทรัพย์สินของประชาชน โดยจัดตั้งสำนักงานที่ดินอำเภอสำหรับบริการประชาชนที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.๓ ก) เป็นเอกสารสิทธิ์กับสำนักงานที่ดินจังหวัดสำหรับบริการประชาชนที่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์<sup>1</sup> แต่การที่สำนักงานที่ดินจะคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้นั้น เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องมาแจ้งให้ทางสำนักงานที่ดินทราบ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือ เมื่อได้เกิดภาวะผูกพันใด ๆ ขึ้นในที่ดิน เช่น จำนอง ขายฝาก สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม เป็นต้น เพื่อเจ้าพนักงานที่ดินจะได้จัดแจ้งรายการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไว้ เป็นสำคัญ

การที่ประชาชนจะมาจัดแจ้งรายการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนหรือไม่นั้น

---

<sup>1</sup> กรมที่ดินได้กำหนดให้มีโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ โดยจะเริ่มโครงการในปีงบประมาณ 2528 เพื่อเพิ่มความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร ทั้งนี้เนื่องจากความมั่นคงในการถือครองที่ดินจะก่อให้เกิดแรงกระตุ้นในการพัฒนาที่ดินของตนเองทำให้มีการลงทุนในที่ดินมากยิ่งขึ้น และเพื่อรองรับโครงการนี้กรมที่ดินจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารงานสำนักงานที่ดินอำเภอ โดยกระจายอำนาจการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน จากสำนักงานที่ดินจังหวัดสู่สำนักงานที่ดินอำเภอ

ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือ ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน คือ ถ้าสำนักงานที่ดินสามารถให้บริการที่สะดวก รวดเร็วแก่ประชาชนที่ไปทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ ก็จะเป็นแรงจูงใจแก่ประชาชนที่จะมาใช้บริการ ในทางตรงกันข้ามถ้าประชาชนเกิดความรู้สึกว่าการไปติดต่อราชการ ณ สำนักงานที่ดิน มักจะได้รับการกลั่นแกล้งหน่วงเหนี่ยวให้เกิดความล่าช้า ไม่ได้รับความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ ด้รับการปฏิบัติที่ไม่เสมอหน้ากัน โดยคนที่มีเงินหรือรู้จักเจ้าหน้าที่จะได้รับความสะดวกก่อน เป็นการสร้างความเบื่อหน่ายให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ออกไปใช้บริการ อันจะก่อให้เกิดกรณีพิพาทในที่ดินมากขึ้น หรือทำให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ของตนไป ซึ่งอาจแยกพิจารณาถึงผลกระทบของการขาดประสิทธิภาพ ในการให้บริการ เกี่ยวกับงานทะเบียนที่ดินแก่ประชาชนได้ดังนี้

1. ผลทางด้านเศรษฐกิจ การที่สำนักงานที่ดินขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานทะเบียนที่ดินจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ (national income) และผลผลิตมวลรวมชาติ (net national product) ทั้งนี้เพราะประชาชนที่ไปติดต่อยังสำนักงานที่ดิน ประกอบอาชีพหลายอาชีพแตกต่างกันไป นับตั้งแต่ชาวนา ชาวไร่ ข้าราชการ พ่อค้า จนถึงนักธุรกิจ การที่บุคคลเหล่านี้ต้องเสียเวลาครั้งละนาน ๆ เมื่อต้องไปติดต่อ ณ สำนักงานที่ดิน ถ้าตีค่าเวลาที่เสียไปเป็นเงินหรือผลผลิตแล้ว จะพบว่ามีค่าเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้นการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานทะเบียนที่ดินจะทำให้รายได้ประชาชาติ และผลผลิตมวลรวมของชาติลดลง นอกจากนี้อาจทำให้เศรษฐกิจของชาติหยุดชะงักชั่วคราว ถ้าการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานสร้างความเบื่อหน่ายให้เกิดขึ้นในหมู่นักลงทุน เพราะนักลงทุนในประเทศไทยส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินทุนจากสถาบันการเงิน ซึ่งมักจะใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันการกู้ยืมเงิน และ เมื่อเกิดการเบื่อหน่ายในขั้นตอนการกู้ยืมเงินบางขั้นตอนนี้หมายถึง "หยุดการลงทุน" อันจะเป็นผลให้เศรษฐกิจของชาติหยุดชะงัก

2. ผลทางด้านสังคม ทำให้เกิดปัญหาชาวไร่ชาวนา ไร้ที่ดินทำกิน เนื่องจากประชาชนไม่สนใจที่จะขอหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือแม้จะมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แต่ไม่ให้ความสนใจต่อการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน อันเนื่องมาจากการไม่

อยากไปติดต่อ ณ สำนักงานที่ดิน อาจต้องสูญเสียที่ดินทำกินให้แก่ผู้ขายโอกาสไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เช่น ชาวนาผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้จดทะเบียนขายฝากที่ดินไว้มีกำหนด 1 ปี เพื่อนำเงินไปลงทุนทำนาในปีนั้น หลังจากเก็บเกี่ยวข้าวและขายข้าวได้แล้ว จึงนำเงินไปชำระหนี้เพื่อไถ่ถอนที่ดินจากการขายฝากก่อนครบกำหนดที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ไม่ได้ไปจดทะเบียนการไถ่ถอนจากขายฝาก ณ สำนักงานที่ดินซึ่งอาจเกิดจากความไม่รู้หรือความเมื่อหน่ายในการที่จะต้องติดต่อกับสำนักงานที่ดินก็ตาม (สาเหตุที่แท้จริงก็คือ การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของสำนักงานที่ดิน) เมื่อครบกำหนด เวลาตามสัญญาขายฝาก ถ้าผู้รับซื้อฝาก เป็นผู้ขายโอกาสนำที่ดินไปจำหน่ายจ่ายโอนให้บุคคลอื่นต่อไป ผู้ขายฝากก็ต้องเสียที่ดินไป บางครั้งอาจถึงขนาดไม่มีที่ดินทำกินอันก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่สงวนหวงห้าม และปัญหาต่าง ๆ จะตามมามากมาย เช่น ปัญหาความแห้งแล้งของแผ่นดิน ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

3. ผลทางการเมือง อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นภายในประเทศ ย่อมเป็นการง่ายที่จะถูกแทรกแซงโดยลัทธิการเมืองอื่น เพราะเมื่อประชาชนต้องประสบกับปัญหาทาง เศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวแล้ว จึงสามารถนำมาเป็นข้ออ้างในการโจมตีรัฐบาลและระบอบการปกครองของประเทศได้ อีกทั้งยังสามารถชักจูงประชาชนให้หลง เชื่อในลัทธิการเมืองอื่นได้ง่าย

จึงนับได้ว่าสำนักงานที่ดิน เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ และในปัจจุบันนี้หน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐต่างก็มุ่งปรับปรุงการบริหารงานของตนให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังนั้นการบริหารงานของสำนักงานที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานทะเบียนที่ดินอันเป็นหน่วยงานหลัก หรือหน่วยงานปฏิบัติการของกรมที่ดิน ที่ต้องทำหน้าที่ให้บริการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินไปสู่ประชาชน การให้บริการแก่ประชาชน เกี่ยวกับงานที่ดินของสำนักงานที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงภาพพจน์ในการบริหารงานของกรมที่ดินด้วย

สภาพของปัญหาและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันภาระหน้าที่ในการให้บริการของสำนักงานที่ดินจังหวัดได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการต่าง ๆ จากสำนักงานที่ดินจังหวัดมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการขยายตัวของเมือง การขยายตัวทาง เศรษฐกิจของประเทศ จึงมีการ เปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้การให้บริการของสำนักงานที่ดิน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้มาติดต่อด้วยคุณภาพ ไม่อาจรักษาประสิทธิภาพในการทำงานไว้ได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดขึ้นหรือได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักงานที่ดินนั้น อาจเกิดจากปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ทั้งทางด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชนผู้มาขอรับบริการ รวมถึงตลอดถึงการบริหารงาน และระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีผู้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับที่ดินไว้หลายผลงาน โดยส่วนใหญ่มุ่งให้ความสนใจกับกฎหมาย เกี่ยวกับที่ดิน การค้าที่ดิน และการพัฒนาที่ดิน โดยทำการศึกษารวบรวมในกลุ่มประชากรที่มีบทบาทหรือคาดว่าจะมีบทบาทสำคัญคือที่ดิน ทั้งทางตรงและโดยทางอ้อม เช่น พ่อค้า นักธุรกิจผู้บริหารระดับสูงหรือศึกษาโดยผู้วิจัย เอกสาร

1.

การศึกษาของนายสุธี อากาศฤกษ์ ทำการศึกษาปัญหาการถือครองที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการระงับกรณีพิพาท จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากที่ดิน เป็นปัจจัยสำคัญในการครองชีพของบุคคล ปัญหาที่เกิดจากการใช้ที่ดินหรือการแสวงหาประโยชน์ในที่ดิน โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับการแย่งชิงกรรมสิทธิ์และกรณีพิพาท ย่อม เป็นปัญหาหนึ่งที่มีผลบั่นทอนเสถียรภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จึงมีการดำเนินการแก้ปัญหาโดยจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณากรณีพิพาท เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เพื่อจัดที่ดินให้

1

สุธี อากาศฤกษ์, "ปัญหาการถือครองที่ดิน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2504).

ประชาชนอยู่อาศัยและประกอบการทำมาหา เลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การศึกษาของศศิธร ปรารธนาสัจย์<sup>1</sup> เป็นการศึกษาถึงหลัก เกณฑ์และวิธีการ ในการประเมินราคาที่ดินที่ใช้กันอยู่ทั่วไป และที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศไทย โดยศึกษา ถึงปัญหาการประเมินราคาที่ดินที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน และการนำวิธีการอย่างมีหลัก เกณฑ์ของการประเมินราคาที่ดินมาปรับปรุงการดำเนินงานที่เป็นอยู่ในประเทศไทยขณะนี้

ยุพเยาว์ อิงสุวรรณ<sup>2</sup> ได้ทำการวิจัยถึงผลตอบแทนการลงทุนในการจัดสรรบ้าน และที่ดินทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนในจังหวัด เชียงใหม่ รวมทั้งสถานการณ์ด้านการตลาด ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของโครงการบ้านจัดสรร เพื่อทราบถึงความเหมาะสมในการลง ทุนว่าควรที่จะลงทุนจัดสรรบ้านและที่ดินเพิ่มขึ้นหรือไม่อย่างไร

รังสฤษฎ์ งามศิริ<sup>3</sup> ทำการศึกษาการจัดกลุ่มพื้นที่ด้วยการวิเคราะห์ถึงศักยภาพ ในการพัฒนา เกษตรกรรมของภาคตะวันออกเฉียงตอนบน เนื่องจากสภาพปัญหาและสภาพการพัฒนา เกษตรกรรมของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน จึงควรมีการจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อ เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนการพัฒนา เกษตรกรรมให้รัดกุมและชัดเจนมากที่สุด

<sup>1</sup> ศศิธร ปรารธนาสัจย์, "หลัก เกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดิน" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาบัญชิตมหาบัณฑิต แผนกวิชาการบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516).

<sup>2</sup> ยุพเยาว์ อิงสุวรรณ, "วิเคราะห์การลงทุนในการจัดสรรบ้านและที่ดินในจังหวัด เชียงใหม่" (วิทยานิพนธ์ปริญญาบัญชิตมหาบัณฑิต แผนกวิชาการบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลง-กรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

<sup>3</sup> รังสฤษฎ์ งามศิริ, "การวิเคราะห์เพื่อจำแนกกลุ่มพื้นที่ประกอบการวางแผน พัฒนาการ เกษตร : กรณีศึกษาของภาคตะวันออกเฉียงตอนบน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาการสัง เมือง มหาวบัณฑิต ภาควิชาสัง เมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525).



1

การวิจัยทางเอกสารของ นพรัตน์ นุสธรรม เป็นการศึกษาด้านประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยศึกษาถึงการจัดที่ดินของไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฐานะของประชาชนผู้ครอบครองที่ดิน การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร การบริหารงานที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปฏิรูปกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการออกโฉนด การรักษาทะเบียนที่ดิน และการที่ดินเกี่ยวกับชาวต่างประเทศ

นอกจากนี้ยังมีผู้ทำการศึกษารวบรวมเกี่ยวกับที่ดินในเรื่องอื่น ๆ อีกบ้าง เช่นในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่การศึกษาของ วิสากร สระทองคำ<sup>2</sup> ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย สุชาติ มงคลเลิศพล<sup>3</sup> ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ได้แก่ การศึกษาของ อิศระ พงศาพาส<sup>4</sup> ทำการศึกษาการใช้พื้นที่ในเขตชุมชนของเมือง สุวีณา

<sup>1</sup> นพรัตน์ นุสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

<sup>2</sup> วิสากร สระทองคำ, "ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

<sup>3</sup> สุชาติ มงคลเลิศพล, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526).

<sup>4</sup> อิศระ พงศาพาส, "การศึกษาพื้นที่กิจกรรมชุมชนของเมือง : สยามสแควร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาสถาปัตยกรรม บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523).

<sup>1</sup> สุกใส ทำการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการใช้ที่ดินใน เขตชาน เมืองชั้นนอกของกรุง เทพมหานคร เพื่อวางแผนการใช้ที่ดินในเขตลาดกระบัง พัทธกษ บุญชูกุล<sup>2</sup> ศึกษาการวางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อการอุตสาหกรรมใน เขตชุมชน เมืองลำปาง การศึกษาของ อรทิพย์ เทสลีรี<sup>3</sup> ทำการศึกษาการถือครองที่ดินในประเทศไทยในมณฑลกรุง เทพ

จากการศึกษาวิจัยทางรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือสาขาอื่น ๆ ที่ผ่านมายังไม่ได้มี ผู้ใดสนใจศึกษาถึงการบริหารงานของสำนักงานที่ดิน โดยเฉพาะการบริหารงานทะเบียน ที่ดินอย่าง เฉพาะ เจาะจง ดังนั้นผู้เขียนจึง เห็นควรศึกษาถึงการบริหารงานทะเบียนที่ดินใน ประเด็นของสิ่งที เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงาน เพื่อ เป็นส่วนหนึ่งในการศึกษา การพัฒนาองค์การของกรมที่ดินต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัย เรื่องนี้ คือ มุ่งศึกษาวิจัยการบริหารงานของ สำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานทะเบียนที่ดิน ซึ่ง จะนำไปสู่ข้อ เสนอแนะแนวทางในการแก้ไข และจะ เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหาร งานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อให้การปฏิบัติงานในส่วนที่ เกี่ยวกับงานทะเบียน

<sup>1</sup> สุวัฒนา สุกใส, "นโยบายการใช้ที่ดินใน เขตชาน เมืองชั้นนอกของกรุง เทพมหานคร : กรณีศึกษาเพื่อวางแผน เสนอแนะการใช้ที่ดินใน เขตลาดกระบัง" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาผัง เมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

<sup>2</sup> พัทธกษ บุญชูกุล, "การวางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อการอุตสาหกรรมของชุมชนเมือง ลำปาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาผัง เมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหา- วิทยาลัย, 2525).

<sup>3</sup> อรทิพย์ เทสลีรี, "การถือครองที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2444 - 2475 : ศึกษาเฉพาะกรณีมณฑลกรุง เทพ" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหา- วิทยาลัย, 2524).



ที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างเต็มที่

#### ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง "การบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัด : ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานทะเบียนที่ดิน" นี้ เป็นการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในกระบวนการบริหารงาน (administration process) ซึ่งจะเกี่ยวเนื่องถึงภาวะนิเวศน์ทางการบริหาร (ecology of administration) การจัดทำเนื้องานในการให้บริการแก่ประชาชน ตลอดจนกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานทะเบียนที่ดิน พร้อมทั้งพิจารณาถึงแนวทางที่น่าจะแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ลุล่วงไปด้วยดี

ในการศึกษานี้ จะทำการศึกษากลุ่มประชากรที่ปฏิบัติราชการในฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัด เนื่องจาก เป็นหน่วยงานที่มีประชาชนไปขอใช้บริการ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ เริ่มดำเนินการในช่วง 5 ปีแรกของโครงการ สำนักงานที่ดินทุกสำนักงาน (สำนักงานที่ดินอำเภอ) ในจังหวัดพื้นที่โครงการจะต้องปรับปรุงการบริหารงานให้มีฐานะ เทียบเท่าสำนักงานที่ดินจังหวัดในปัจจุบัน

อีกประการหนึ่ง เนื่องจากสำนักงานที่ดินจังหวัดซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่มีอยู่ในทุกจังหวัดและบางจังหวัดยังมีสำนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) อีกด้วย โดยแบ่งออกเป็นเขตต่าง ๆ 12 เขต กลุ่มประชากรที่ทำการศึกษานี้จะจำกัดอยู่เฉพาะข้าราชการที่ปฏิบัติงาน สำนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4 เท่านั้น เนื่องจากข้อจำกัดในด้าน เวลาและค่าใช้จ่ายและ เพื่อจำกัดขอบเขตของการศึกษาให้แคบและแน่ชัด ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานที่ดินจังหวัดนครปฐม สำนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรีและสำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่กลุ่มประชากรเหล่านี้ก็มีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ เช่น เพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ ตลอดจนระดับตำแหน่ง ซึ่งจะใช้เป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาได้พอสมควร และสำนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4 นี้เป็นสำนักงานที่ดินจังหวัดที่อยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ

มากนักและมีอัตราการเปลี่ยนแปลงทางทะเล เบียดสูง

### สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

จากการตรวจ เอกสารและผลการวิจัย เกี่ยวกับที่ดินและการบริหารพบว่า การไปติดต่อราชการยังสำนักงานที่ดินจังหวัดของประชาชน ต้องใช้เวลาในการติดต่อเป็นเวลานาน แม้ว่าทางราชการเองพยายามปรับปรุงการดำเนินงานในการให้บริการอยู่เสมอ แต่ยังไม่สามารถจัดบริการให้ทันต่อความต้องการของประชาชนได้ จึงตั้งสมมติฐานในการศึกษาวิจัยไว้ว่า

"การบริหารงานทะเล เบียดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัด ในปัจจุบันต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารงาน ภาวะนิเวศน์ทางการบริหาร การดำเนินงานในการให้บริการแก่ประชาชน ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานทะเล เบียดที่ดิน"

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานทะเล เบียดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดพร้อมทั้ง เสนอแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการบริหารงานในการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักงานที่ดินให้ดีขึ้น
2. เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานที่ดิน อันเป็นการลดล้างภาพพจน์ที่ไม่ดีของข้าราชการกรมที่ดิน
3. เพื่อกระตุ้นให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานที่ดิน มีความสำนึกในการเป็นข้าราชการ ทำงาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว
4. เป็นผลทางอ้อมให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานสำนักงานที่ดิน ระลึกไว้เสมอว่า การปฏิบัติงานสำนักงานที่ดินนั้นต้อง เคารพกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งของกรมที่ดินและของกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่เกี่ยวข้อง

### การดำเนินการวิจัย

#### กลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาคั้งนี้ผู้เขียนมิได้ทำการศึกษามัธยมศึกษาและอุปสรรคของสำนักงานที่ดิน

จังหวัดทั่วประเทศ เนื่องจากกรมที่ดินแบ่งเขตการตรวจราชการออกเป็น 12 เขต ดังปรากฏ  
ในตารางต่อไปนี้

| เขตการตรวจราชการกรมที่ดิน | จังหวัด   |
|---------------------------|---|
| เขต 1                     | กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ปทุมธานี<br>นนทบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง           |
| เขต 2                     | นครนายก สระบุรี อ่างทอง ลพบุรี<br>สิงห์บุรี ชัยนาท สุพรรณบุรี                   |
| เขต 3                     | ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี<br>ตราด ปราจีนบุรี                             |
| เขต 4                     | สมุทรสาคร สมุทรสงคราม นครปฐม<br>กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบ-<br>คีรีขันธ์ |
| เขต 5                     | นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์<br>ศรีสะเกษ                               |
| เขต 6                     | ขอนแก่น อุตรธานี สกลนคร หนองคาย<br>เลย  |
| เขต 7                     | มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ยโสธร อุบล-<br>ราชธานี มุกดาหาร นครพนม กาฬสินธุ์             |
| เขต 8                     | อุทัยธานี นครสวรรค์ กำแพงเพชร<br>สุโขทัย ดาก                                    |
| เขต 9                     | พิจิตร เพชรบูรณ์ พิษณุโลก อุตรดิตถ์<br>แพร่ น่าน                                |
| เขต 10                    | ลำพูน ลำปาง พะเยา เชียงราย<br>เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน                              |

| เขตการตรวจราชการกรมที่ดิน | จังหวัด   |
|---------------------------|---|
| เขต 11                    | ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา<br>ภูเก็ต กระบี่ นครศรีธรรมราช |
| เขต 12                    | ตรัง พัทลุง สตูล สงขลา ปัตตานี<br>ยะลา นราธิวาส               |

ผู้เขียนจึง เลือกศึกษา เฉพาะปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4 ประกอบด้วยสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี และสำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทั้งนี้ เพราะ เมื่อพิจารณาตามพื้นที่จะพบว่าจังหวัดในเขต 4 เป็นจังหวัดที่อยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก ประกอบกับ เมื่อพิจารณาตามปริมาณงานพบว่า เป็นจังหวัดที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนสูงและ เนื่องจากข้อจำกัดด้าน เวลาและค่าใช้จ่ายดังกล่าวแล้ว

กลุ่มประชากรในการวิจัยนี้จึงประกอบด้วย

1. ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินส่วนกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนที่ดิน ได้แก่ ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ผู้อำนวยการกองทะเบียนที่ดิน ผู้อำนวยการกองวิชาการ หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน หัวหน้าฝ่ายนิติการ และหัวหน้าฝ่ายควบคุมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
2. ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ผู้ที่ทำหน้าที่ระดับผู้บริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดโดยตรงคือ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ระดับ 6 - ระดับ 8 และผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียนในสำนักงานที่ดินจังหวัดได้แก่ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินระดับ 5 นักวิชาการที่ดินระดับ 3 - ระดับ 5 เจ้าหน้าที่ที่ดินระดับ 1-ระดับ 4 และพนักงานที่ดินระดับ 2 - ระดับ 4 ซึ่งผู้วิจัยได้ประมวลจำนวนประชากรโดยติดต่อสอบถาม

ไปยังฝ่ายอัตรากำลังและบรรจุแต่งตั้งกองการเจ้าหน้าที่ กรมที่ดิน ปรากฏว่า เมื่อเดือนกรกฎาคม 2527 มีจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานทะเบียนในสำนักงานที่ดินจังหวัดทั่วประเทศทั้งสิ้น 1,336 คน

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยนี้จึงประกอบด้วย ข้าราชการผู้ทำหน้าที่ระดับผู้บริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4 และผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานทะเบียนที่ดินทั้งหมดจำนวน 31 คน ซึ่งเท่ากับ 100 % และข้าราชการที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียนในสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้มีขนาด 10 %<sup>1</sup> ของจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4 ซึ่งมีจำนวน 164 คน ดังนี้

| สำนักงานที่ดินจังหวัด | จำนวนข้าราชการฝ่ายทะเบียน<br>(อัตรา) |
|-----------------------|--------------------------------------|
| นครปฐม                | 32                                   |
| ราชบุรี               | 41                                   |
| ประจวบคีรีขันธ์       | 14                                   |
| เพชรบุรี              | 30                                   |
| สมุทรสาคร             | 21                                   |
| สมุทรสงคราม           | 13                                   |
| กาญจนบุรี             | 13                                   |
| รวม                   | 164                                  |

<sup>1</sup> พันตำรวจตรีสุวรรณ สุวรรณเวโช, หลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แนวการเขียนวิทยานิพนธ์ รายงานทางวิชาการ และรายงานประจำภาค, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2518), หน้า 105.

## ตารางที่ 1

ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง

| ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง  | จำนวน | ร้อยละ |
|-------------------------|-------|--------|
| <u>เพศ</u>              |       |        |
| ชาย                     | 64    | 42.7   |
| หญิง                    | 86    | 57.3   |
| <u>ระดับการศึกษา</u>    |       |        |
| ต่ำกว่าปริญญาตรี        | 123   | 82     |
| ปริญญาตรีขึ้นไป         | 27    | 18     |
| <u>ตำแหน่ง</u>          |       |        |
| พนักงานที่ดิน           | 7     | 4.7    |
| เจ้าหน้าที่ที่ดิน       | 111   | 74.0   |
| นักวิชาการที่ดิน        | 24    | 16.0   |
| เจ้าหน้าที่บริหารที่ดิน | 8     | 5.3    |
| <u>ระดับตำแหน่ง</u>     |       |        |
| ระดับ 1 - 3             | 107   | 71.3   |
| ระดับ 4 ขึ้นไป          | 43    | 28.7   |
| รวม                     | 150   | 100.0  |



### ขั้นตอนและวิธีการในการศึกษา

การศึกษาจะทำการศึกษาโดยวิธีพรรณาวิเคราะห์ (descriptive and analytical methods) โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยการสำรวจ เอกสารจากหนังสือ เอกสาร ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ รายงานผลการวิจัยและสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิจัยสนาม โดยทอดแบบสอบถามให้แก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานทะเบียนในสำนักงานที่ดินจังหวัดที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารงานทะเบียนที่ดินในสำนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4 โดยตรงคือ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ระดับ 6 - 8 จำนวน 14 คน กับสัมภาษณ์ผู้ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนที่ดินคือ ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน จำนวน 12 คน ผู้อำนวยการกองทะเบียนที่ดิน ผู้อำนวยการกองวิชาการ หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน หัวหน้าฝ่ายนิติการและหัวหน้าฝ่ายควบคุมการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีจุดสนใจโดยเฉพาะ (focused interviews)

### การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งเป็นแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเอง ลักษณะคำถามในแบบสอบถาม ประกอบด้วยคำถามแบบปิด (closed - ended questions) และคำถามแบบเปิด (open - ended questions) เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้เต็มที่ เพื่อนำไปเป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์ข้อมูล แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 6 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นส่วนที่สอบถามเกี่ยวกับข้อมูลเบื้องต้นของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม โดยให้ข้าราชการตอบให้ตรงกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตนเอง คำถามในส่วนนี้ประกอบด้วย

ก. ระดับการศึกษาหมายถึง การศึกษาขั้นสูงสุดของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับอนุปริญญาลงมาและระดับปริญญาตรีขึ้นไป เพื่อ

ใช้ในการพิจารณาการมอบหมายหน้าที่การงาน

ข. เพศ ประกอบด้วย เพศชายและเพศหญิง

ค. ตำแหน่ง หมายถึง กลุ่มหน้าที่และความรับผิดชอบอันสัมพันธ์และคล้ายคลึงกัน ซึ่งเพียงพอที่บุคคลหนึ่งจะปฏิบัติให้เรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มหน้าที่และความรับผิดชอบอันประกอบขึ้น เป็นตำแหน่งนั้นที่จริงก็คือ กลุ่มหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดขึ้นมาจากหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นเอง

ง. ระดับตำแหน่ง เป็นการกำหนดว่าตำแหน่งใดจะอยู่ระดับใด ซึ่งพิจารณาตามความเหมาะสมของหน้าที่และความรับผิดชอบ ระดับความยากง่ายของงาน และระดับความรู้ความสามารถหรือความชำนาญที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 32 กำหนดระดับตำแหน่งไว้ 11 ระดับ

ตอนที่ 2 เป็นส่วนที่สอบถามเกี่ยวกับการบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยแบ่งเป็น สอบถามเกี่ยวกับการวางแผนการจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุม ลักษณะคำถามเป็นแบบให้เลือกตอบตามข้อเท็จจริง

ตอนที่ 3 เป็นส่วนทดสอบระดับขวัญในการทำงานของข้าราชการ ลักษณะคำถามเป็นแบบให้เลือกตอบตามข้อเท็จจริง

ตอนที่ 4 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนของสำนักงานที่ดิน ลักษณะคำถามเป็นแบบให้ตอบตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสำนักงานที่ดิน ที่ผู้ตอบแบบสอบถามปฏิบัติงานอยู่

ตอนที่ 5 เป็นคำถามเกี่ยวกับภาวะนิเวศน์ทางการบริหาร ในด้านการการเมือง กฎระเบียบคำสั่งและการประชาสัมพันธ์

#### การตรวจสอบ เครื่องมือวิจัย

เมื่อสร้างแบบสอบถามชุดแรกขึ้นแล้ว จึงได้นำมาทำการทดลองศึกษา (pretest) โดยผู้วิจัยได้ใช้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานทะเบียน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด

กรุงเทพมหานคร สาขาพระนคร และสาขายางเขน เป็นตัวอย่างที่จะใช้ทดลองศึกษา โดยทำการทดสอบข้าราชการ 50 คน หลังจากนั้นได้นำแบบสอบถามมาคำนวณค่าอำนาจจำแนก (discriminative power) ของแต่ละข้อความและคำนวณค่าความเชื่อมั่น (reliability) ของแบบสอบถามทั้งหมดแล้วจึงทำการปรับปรุงแก้ไขเพื่อสร้างแบบสอบถามชุดจริง โดยคัดเลือกข้อที่มีอำนาจจำแนกสูงและแก้ไขข้อความตลอดจนคำอธิบายให้เป็น ที่เข้าใจอย่างถูกต้องไม่คลุมเครือ

#### การรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ติดต่อไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัด 7 จังหวัดในเขต 4 เพื่อขอความร่วมมือในการเก็บข้อมูลจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานทะเบียน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด โดยการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดตามจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานทะเบียนในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 164 ชุด โดยดำเนินการส่งและรับแบบสอบถามกลับคืนด้วยตนเอง ปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา 159 ชุด หลังจากได้ตรวจคัดแบบสอบถามชุดที่ไม่สมบูรณ์ออกไปแล้วคงมีแบบสอบถามที่จะสามารถใช้เป็นข้อมูลในการวิจัยได้ 150 ชุด คิดเป็นร้อยละ 91.46 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

#### การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อคัดแบบสอบถามที่จะใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แล้ว จึงนำมาทำการลงรหัสเพื่อประมวลผลข้อมูลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ที่สถาบันบริการคอมพิวเตอร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการนี้ได้ทำการตรวจสอบข้อมูลและทดสอบโปรแกรมก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ทางสถิติด้วยโปรแกรม SPSSX

เทคนิคทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลคือ การคำนวณอัตราส่วนร้อยละ