

การบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัด : ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานทะเบียนที่ดิน



นางสาว เทวี กนกโชติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2527

ISBN 974-564-202-9

010558

I1581308A

Administration of Changwat Land Office
Problems and Obstacles of Land Registration Administration



Miss Dhevee Kanokjote

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1984

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัด : ปัญหาและอุปสรรคของการ
บริหารงานทะเบียนที่ดิน

โดย นางสาว เทวี กนกโชติ

ภาควิชา การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ลิตปรีชา



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

[Signature]
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประดิษฐ์ มุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

[Signature]
..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ)

[Signature]
..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ลิตปรีชา)

[Signature]
..... กรรมการ
(นายนิกร เวชภูติ)

ศูนย์วิทยานิพนธ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัด : ปัญหาและอุปสรรคของ
 การบริหารงานทะเบียนที่ดิน

ชื่อนิสิต นางสาว เทวี กนกโชติ

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา

ภาควิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2527



บทคัดย่อ

กรมที่ดิน เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่หลักในการให้บริการแก่ประชาชนในเรื่อง เกี่ยวกับการที่ดิน เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้มีกรรมสิทธิในที่ดิน การไปติดต่อราชการหรือขอรับบริการของประชาชน ณ กรมที่ดินแต่เพียงแห่งเดียว ย่อมไม่สะดวกแก่ประชาชนอย่างยิ่ง

ดังนั้น สำนักงานที่ดินจังหวัดจึง เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์และกรรมสิทธิในที่ดินของประชาชน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการทะเบียนที่ดิน การดำเนินงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดจึง เกี่ยวข้องกับการบริหารงานด้วย เพราะสำนักงานที่ดินจังหวัดมีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความยุติธรรม เบื้องต้นแก่ประชาชนในเรื่อง เกี่ยวกับที่ดิน ตลอดจนมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการให้บริการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินแก่ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าประชาชนโดยทั่วไปยัง เห็นว่าการให้บริการของสำนักงานที่ดิน ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การที่สำนักงานที่ดินจะจัดบริการแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีหลักในการบริหารงานที่สำคัญ กล่าวคือจะต้องมีการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงานการสั่งการและการควบคุม ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานนั้นสามารถดำเนินไปตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหลักในการบริหาร

งานดังกล่าวแล้ว ยังไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาหรืออุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้เสมอ จึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้าไว้ เพื่อเป็นกรป้องกันและเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

การศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักงานที่ดินจังหวัดนี้ ผู้เขียนทำการศึกษาโดยวิธีพรรณนาวิเคราะห์แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ขั้นตอนกล่าวคือ ขั้นตอนแรกเป็นการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลและทฤษฎีโดยการสำรวจเอกสารจากหนังสือ เอกสารระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิจัยสนามโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้เขียนได้เลือกข้าราชการที่ปฏิบัติงานทะเบียน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4 ได้แก่ สำนักงานที่ดินจังหวัดนครปฐม สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี และสำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นกลุ่มประชากรจำนวน 164 คน

จากสภาพปัญหาผู้เขียนจึงตั้งสมมติฐานไว้ว่า การบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดต้องประสบกับปัญหาอุปสรรค เนื่องจากกระบวนการในการบริหารงาน, ภาวะนี้ เวทีทางการบริหารรวมทั้งกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทะเบียนที่ดิน

ผลการศึกษาปรากฏว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้นั้นคือ การบริหารงานทะเบียนที่ดิน ของสำนักงานที่ดินจังหวัดประสบกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในด้านการวางแผนงานการจัดคน เข้าทำงาน และการควบคุม ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารงานทะเบียนที่ดิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องมีอัธยาศัย เป็นกันเองกับประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการและให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่เห็นแก่สินจ้างรางวัล อย่างไรก็ตามหากต้องการให้การบริการแก่ประชาชนของสำนักงานที่ดินดีขึ้นไม่เพียงแต่จะต้องปรับปรุงสาเหตุใหญ่ ๆ ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น จะต้องพิจารณาถึงตัวประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการด้วย

ประชาชนผู้มาติดต่อจะต้องให้ความร่วมมือกับทางราชการในการปฏิบัติตามระเบียบกฎ เกณฑ์
ของทางราชการด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title Administration of Changwat Land Office : Problems and Obstacles of Land Registration Administration

Name Miss Dhevee Kanokjote

Thesis Advisor Associate Professor Pairoj Sitprija

Department Government

Academic Year 1984



Abstracts

The Department of Lands (DOL) is a government agency of the Ministry of Interior which has as its primary function to serve the people who have land problems and to protect the rights of land owners. In order to serve the land owners in the most efficient way, the DOL is divided into smaller units at both the Changwat and Amphur level, where DOL maintains separate land offices.

The role of Changwat Land Offices is very important because it is the only part of DOL which directly protects and covers the rights of the land owners through the administration of the registration of Land Title. The operation of Changwat Land Offices play a very important role in the administration of primary land justice and should be responsible for rendering service to land owners but in pratice it is found that the services rendered are not as efficient as they should be. Changwat Land Offices have to abide by sound principles of administration which calls for planning, organizing, staffing, directing and controlling, to achieves efficiently

the set objectives. In the process, however, there are unavoidable obstacles and problems. To ensure the smooth running of the administrative work, certain remedial steps need to be taken.

In studying the obstacles and problems in rendering services to the public within Changwat Land Offices, the writer makes her study by analytical description. The study is divided into two phases, namely : documentary research on data and theory by means of examining documents as found from books, documents, rules and regulations; secondly through field research by the questionnaires and interviews.

One hundred and sixty-four samples were obtained from officials working in the Fourth District, Changwat Land Offices, namely; Nakornphathom, Samutsakorn, Samutsongkram, Rachaburi, Kanchanaburi, Petchaburi and Prajubkirikhan.

The hypothesis posed by the writer on the nature of the problems is the problems and obstacles in the efficient administration of Changwat Land Offices due to the present administration processes and the ecological approach to administration involving rules and regulations involved in land registration administration.

The results of the study indicate that the hypothesis was verified in that Changwat Land Offices meet countless obstacles, particularly in planning, staffing and controlling, and in the environmental area, all of which influence their efficient administration. The other problem identified concerns the responsibility of the officials. They should be courteous and act more informally to the public requesting service. However if better services

are to be given to the public within Changwat Land Offices, not only the two major causes should be remedied, but the public requesting services should also be considered. The public must give cooperation to the authorities in contact with the office.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิตติกรรมประกาศ

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้รับการ เสนอแนะแนวความคิดจากรองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ลิตปรีชา จึง เป็นแนวทางให้กับผู้เขียนในการศึกษาค้นคว้า เรื่องนี้ต่อไป ประกอบกับผู้เขียนได้ปฏิบัติราชการซึ่ง เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในตำแหน่ง ทะเบียนที่ดินโดยตรง จึงทำให้ผู้เขียนมองเห็นแนวทางที่จะศึกษาค้นคว้า ใน เรื่องนี้ได้ดียิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอพระคุณ เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บรรลุผลสำเร็จลงได้โดยได้รับความกรุณาจาก ท่านศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ คุณนิกร เวชภูติ ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ กรมที่ดิน ผู้เขียนจึงขอกราบขอพระคุณ เป็นอย่างสูงต่อท่านทั้งสองที่ผู้เขียนได้กล่าวนามมานี้ และในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว เป็นอย่างมากทั้งในด้านการให้คำแนะนำ การตรวจแก้ไขและ เป็นกำลังใจ ที่ทำให้ผู้เขียนสามารถแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จน เสร็จ เรียบร้อยตามกำหนด เวลา ซึ่งพระคุณ ในครั้งนี้ผู้เขียนจะขอระลึกถึงตลอดไป นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณอย่างจริงใจต่อเพื่อน ๆ โดยเฉพาะคุณยุพดี ทิยาพันธุ์ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือต่อผู้เขียนจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถสำเร็จลงได้

ถ้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะ เกิดประโยชน์ต่อบุคคลอื่น ๆ ต่อไป ส่วนดีของวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ผู้เขียนขอมอบให้แต่ท่านที่ผู้เขียนได้กล่าวนามมาแล้วข้างต้น และเพื่อน ๆ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ส่วนขอบกพร่องที่เกิดขึ้นผู้เขียน ขออภัยไว้แต่ผู้เดียว ทั้งนี้ เนื่องจาก เกิดจากความรู้อันไม่ถึงการณ์ของผู้เขียนเอง

เทวี กนกโชติ



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ช
กิตติกรรมประกาศ.....	ญ
สารบัญ.....	ฎ
รายการตารางประกอบ.....	ฃ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
สภาพของปัญหาและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	5
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	8
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	9
สมมติฐานในการศึกษาวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
การดำเนินการวิจัย.....	10
บทที่	
2. แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหาร.....	18
ก. กระบวนการในการบริหารงาน.....	19
ความหมายของการบริหาร.....	20
ทฤษฎีและหลักการบริหารงาน.....	22
กระบวนการในการบริหาร.....	23
การวางแผน.....	23
การจัดองค์การ.....	33
การจัดคนเข้าทำงาน.....	43
การสั่งการ.....	49

	หน้า
การควบคุม	64
ข. ภาวะนิเวศทางการบริหาร	73
ความหมาย	73
สิ่งแวดล้อมทางการเมือง	73
กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ทางการบริหาร	76
การประชาสัมพันธ์	77
สรุปท้ายบท	80
บพที่	
3. การบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัด	81
วิวัฒนาการของการจัดการ เกี่ยวกับที่ดิน	81
ความเป็นมาของสำนักงานที่ดินจังหวัด	83
การแบ่งส่วนราชการ	87
อำนาจหน้าที่	93
การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	98
สรุปท้ายบท	101
บพที่	
4. ผลการศึกษาวิจัย	103
การวิเคราะห์ข้อมูล	103
การนิยามศัพท์	104
หลักเกณฑ์การวิเคราะห์	104
ผลการศึกษาวิจัย	105
การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการในการบริหาร	105
การวางแผน	105
การจัดองค์การ	111
การจัดคนเข้าทำงาน	117
การสั่งการ	123
การควบคุม	132

	การศึกษา เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร	139
บทที่		
5 .	สรุปและข้อ เสนอแนะ	152
	สรุปผลการศึกษาวิจัย	152
	ปัญหาในด้านการวางแผน	152
	ปัญหาในการจัดองค์การ	155
	ปัญหาในการการจัดคน เข้าทำงาน	158
	ปัญหาในการสั่งการ	161
	ปัญหาในการควบคุม	165
	ปัญหา เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร	167
	ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางการ เมือง	167
	ปัญหากฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ	169
	ปัญหาการประชาสัมพันธ์	169
	ข้อ เสนอแนะ	171
	หลักเกณฑ์ในการบริหารงาน	171
	การวางแผน	171
	การจัดองค์การ	173
	การจัดคน เข้าทำงาน	176
	การสั่งการ	177
	การควบคุม	181
	สิ่งแวดล้อมทางการบริหาร	184
	สิ่งแวดล้อมทางการ เมือง	184
	กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ	185
	การประชาสัมพันธ์	185
	สรุปท้ายบท	187

หน้า

บรรณานุกรม.....	195
ภาคผนวก.....	205
ประวัติผู้เขียน.....	227



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1. ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง	14
2. ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการจัดทำแผนงาน	112
3. ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการจัดองค์การ	118
4. ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการจัดคนเข้าทำงาน	124
5. ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการสั่งการ	130
6. ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการควบคุม	136
7. ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร	140



 ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย