

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันว่า ที่ดินเป็นแหล่งกำเนิดของชีวิต ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอย่างยิ่งในการผลิต และการดำเนินชีวิตของมนุษย์ การผลิตอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย และเครื่องอุปโภคบริโภคทุกชนิดทุกรูปแบบ ย่อมมีรากฐานมาจากพื้นดินทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นระบบการผลิตของสังคมจะพัฒนาการให้ก้าวไปถึงขั้นใด คนกับที่ดิน ที่ดินกับขบวนการผลิตจะประกอบกันสนับสนุนกัน ก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเรากำลังแปรรูปจากสังคมเกษตรกรรมที่เคยพึ่งพาการผลิตภาคเกษตร เป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีการผลิต และการให้บริการอย่างหลากหลาย จนเกิดปัญหามากมายในขบวนการของการเป็นนคร (urbanization)

เมื่อยอมรับกันแล้วว่า ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการผลิต เป็นบ่อเกิดแห่งเศรษฐกิจทั้งมวล และขณะที่ประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็เพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้ที่ดิน และการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แห่งที่ดินเพื่อกิจการต่างๆ ย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ความยุ่งยากต่างๆ เกี่ยวกับการดินรนให้ได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของที่ดิน กลายมาเป็นความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ มีการฆาตกรรมเพื่อชิงผลประโยชน์ มีการรวมกลุ่มต่อต้านโดยใช้กำลังกัน มีการอาศัยความได้เปรียบทางการเมือง การเงิน สร้างอำนาจต่อรอง ซึ่งการมีอิทธิพลบารมีของแต่ละกลุ่มบุคคลผู้แสวงหาประโยชน์จากการบุกรุก ก่อสร้างจับจองที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดเป็นปัญหาทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน

ปัญหาด้านความมั่นคงทางการเมือง

มีเกษตรกรที่บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ รุกล้ำ ทำลายต้นน้ำลำธารธรรมชาติ เพื่อแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามกฎหมายแล้วก็จะต้องถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด รัฐจะต้องป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง แต่เนื่องจากการกระทำผิดเหล่านี้ ได้ถูกปล่อยปละละเลยมานาน บางพื้นที่พบว่ามิราชฎารได้เข้าไปทำประโยชน์มานานถึง 40 ปี ราชฎารถือโอกาสเข้าไปจับจองอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งบางกลุ่มก็ตกเป็นเครื่องมือของนายทุน ทำให้เกิดการยึดครองเพื่อทำให้เกิดสภาพป่าเสื่อมโทรมและมาดำเนินการเพื่อให้ได้มาตามกฎหมาย โดยบางขณะรัฐก็มีนโยบายอนุญาตให้หน่วยราชการและเอกชนใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ หรือมีนโยบายขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร เพื่อการส่งออก ตลอดจนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว การขยายตัวทางด้านธุรกิจการท่องเที่ยวทำให้มีการสร้างรีสอร์ทขึ้นในพื้นที่ป่าสงวน มีการ

แก๊งค์กำไรของกลุ่มอิทธิพล และนักลงทุนที่มีอำนาจการเมืองอยู่ไม่น้อย ซึ่งหากรัฐเข้าไปดำเนินการตามกฎหมายก็จะกลายเป็นปัญหาใหญ่ทำให้เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรง

ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ในแง่ของเกษตรกรผู้ปลูกที่ดินของรัฐก็จะมีสิทธิในที่ดินที่ถูกต้อง ทำให้ไม่มีหลักฐานของการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงไม่อาจหาสินเชื่อจากสถาบันการเงินทั่วไปมาลงทุนทำเกษตรกรรมได้ จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาสินเชื่อจากระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงและมีความเสี่ยงสูง ผลต่อเนื่องก็คือ การถูกบีบบังคับรับซื้อ-ขายผลผลิตการเกษตรในราคาต่ำกว่าราคาดตลาด แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการผลิตสูง ทำให้เกิดความยากจนหนักขึ้นกว่าเดิมเพราะการไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพ ขาดความสนใจและความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงที่ดินให้มีสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการเกษตรเพื่อสร้างผลผลิตให้สูงสุด และยังขาดความรักความหวงแหนที่ดิน ซึ่งหากปล่อยทิ้งปัญหาต่างๆ ไว้ให้มีจำนวนมากแล้ว จะก่อผลเสียหายให้กับประเทศชาติได้

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ กรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมแสดงให้เห็นได้ถึงความมั่นคงในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน คือที่ดินนั้น จะมีผลต่อการจูงใจในการผลิต และสามารถใช้เป็นหลักค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินได้ ในทางรัฐศาสตร์ รัฐเองก็มีบทบาทกำหนดต่างๆ ที่จะใช้อำนาจของรัฐในทางปกครอง เช่น การเก็บภาษีที่ดิน ภาษีรายได้ ซึ่งรัฐสามารถเลือกใช้มาตรการและกลไกของรัฐที่จะเข้าแทรกแซงกิจกรรมของเอกชนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

ปัญหาทางด้านสังคม

ปัจจุบันจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพิ่มออกเงยขึ้นตามปริมาณของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ความไม่เท่าเทียมกันของบุคคลในด้านความรู้ ฐานะ เป็นช่องว่างระหว่างบุคคล ซึ่งทำให้ผู้ด้อยโอกาสต้องเสียเปรียบ คนรวยรวยมากขึ้น คนจนยิ่งจนลง ช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยนับวันยิ่งห่างกันมากขึ้นทุกที ความจำเป็นไปในการดำรงชีพ คนจนก็ต้องขายที่ดินให้กับคนรวย เมื่อไม่มีที่ทำกิน การแก่งแย่งการครอบครอง การอพยพย้ายถิ่นฐานมาขายแรงงานในเมืองหลวง หรือจังหวัดใหญ่ๆ ทำให้เกิดปัญหาทางสังคม เกิดชุมชนแออัด แห่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ตามมา

ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ รัฐจำเป็นต้องกำหนดแผนงานหลักที่ชัดเจนคือ แผนแม่บทในการบริหารประเทศ และกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะขึ้นมาอย่างมีระเบียบแบบแผนตามขบวนการของนโยบายแห่งรัฐ โดยอาศัยพื้นฐานแห่งความเป็นจริงและสภาวะแวดล้อมที่วิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้ว การกำหนดนโยบายของรัฐ (public policy-making) (Dror, 1968 : pp. 11-14) "เป็นเรื่องที่ยุ่ยาก สลับซับซ้อน เป็นกระบวนการที่เคลื่อนไหว

ภายใต้บังคับประกอบต่างๆ ที่มีส่วนเสริมสร้างนโยบายนั้นในลักษณะที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องของการกำหนดแนวทางสำคัญสำหรับกิจกรรมที่จะดำเนินไปในอนาคต ซึ่งแนวทางดังกล่าวนั้นจะเป็นไปได้ดีที่สุด ก็ต่อเมื่อได้บรรลุเป้าหมายที่ถือว่าเป็นประโยชน์ของสาธารณชน (public interest)" สำหรับ David Easton นั้น พูดถึง นโยบายของรัฐว่า "เป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม" (Easton, 1953 : p. 129) ส่วน Harold D. Lasswell กับ Abraham Kaplan กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ

ทินพันท์ นาคะตะ กล่าวเป็นเชิงสรุปไว้ว่า (ทินพันท์, 2531 : หน้า 102) "นโยบายของรัฐมีความหมายได้หลายทาง แต่จุดมุ่งหมายจะอยู่ภายใต้พื้นฐานอันสำคัญ 2 ประการ คือ (1) แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลประการหนึ่ง และ (2) คือโครงการที่สำคัญๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว" เพราะถือว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นการต่อสู้ของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้ง ในบางกรณีเป็นเรื่องของการต่อรองและหาช่องทางในการตกลงประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่างๆ ในระบบการเมือง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อกรมที่ดินได้ตัดสินใจดำเนินการโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 จวบจนบัดนี้ปี พ.ศ. 2539 ซึ่งเข้าสู่ระยะที่ 3 ของโครงการแล้วนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและบริหารโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตลอดจนข้าราชการและบุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ยังไม่มีผู้ใดสนใจศึกษาถึงปัจจัยที่จะทำให้โครงการประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายออกมาเป็นผลงานโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะมุ่งศึกษาถึงการนำโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปสู่การปฏิบัติ ในประเด็นของสิ่งที่ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ เพื่อแสวงหาข้อความจริงในปัจจัยที่ได้ศึกษาเพื่อการพัฒนากรรมที่ดินต่อไป

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ คือ มุ่งศึกษาวิจัยถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษาโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี มี 4 ประการ คือ

1. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินที่ดำเนินการทั่วประเทศไปปฏิบัติ

2. เพื่อแสวงหาปัจจัยที่มีอิทธิพลสามารถอธิบายหรือพยากรณ์ความสำเร็จของการนำโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ

3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการนำโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ และ

4. เพื่อเสนอแนะพัฒนาแนวทางและกลยุทธ์ของการนำโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปสู่การปฏิบัติให้เหมาะสมและดียิ่งขึ้นในอนาคตโดยวางพื้นฐานอยู่บนข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ จะทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปีไปปฏิบัติ ซึ่งชื่อเต็มของโครงการก็คือ "โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ" เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ จึงได้จัดทำขั้นตอนของการดำเนินโครงการออกเป็น 4 ระยะ และมีแผนงานซึ่งจำแนกกิจกรรมในการดำเนินงานออกมาหลายกิจกรรม ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรในการศึกษาและด้วยขีดจำกัดของเวลา ผู้วิจัยจึงขอทำการศึกษาเฉพาะแผนงานกิจกรรมเพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินไปปฏิบัติ เพื่อวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างไร ปัจจัยชนิดใดที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติมากที่สุด

สมมุติฐานการวิจัย

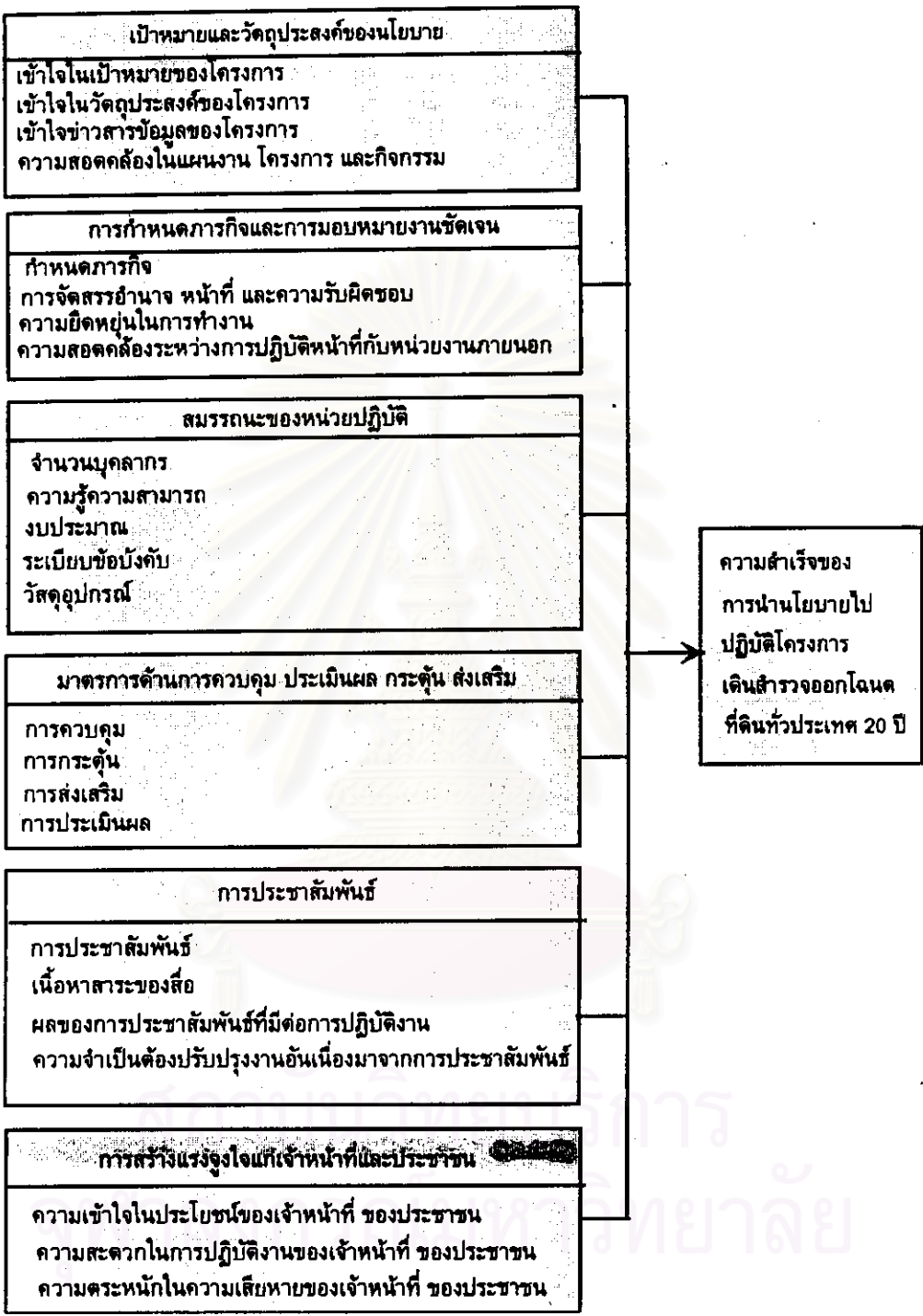
จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 โดยเฉพาะข้อสรุปจากผลการศึกษาของชีมาและรอนดีเนลลี (Cheema and Rondinelli, 1983) ที่พบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายการสร้างงานในชนบทไปปฏิบัติในประเทศไทยขึ้นอยู่กับ (1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) การสนับสนุนทางการเมืองในระดับชาติ (3) ความสามารถของผู้นำในระดับผู้บริหารและผู้ปกครอง (4) กิจกรรมของโครงการตกเป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ

การมองเป้าหมายของนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในทัศนะของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Presman and Wildavsky, 1979) เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการ

ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้ (setting of goals) กับการกระทำที่มุ่งไปสู่การบรรลุความสำเร็จของเป้าหมายนั้น (geared to achieving them) จากความเห็นของเพรสแมน และวิลด์ฟสกี การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอยู่ที่ "การกระทำ" กับ "เป้าหมาย" ซึ่งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน คล้ายกับความเห็นของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (van Meter and van Horn, 1975) ที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การกระทำที่มุ่งตรงที่จะให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นบรรลุความสำเร็จ (direct at the achievement of objectives set forth in prior policy decision) ดังนั้นเป้าหมายและวัตถุประสงค์จึงมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นสิ่งที่จะต้องกระทำให้บรรลุผลและจะต้องมีความชัดเจน และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ผู้วิจัยได้เลือกกรณีศึกษาเกี่ยวกับโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศนั้น จากการศึกษาข้อมูลเอกสารรายงานของกรมที่ดิน และจากวรรณกรรมที่ยกมากล่าวข้างต้นแล้ว ทำให้เกิดเป็นตัวแบบเชิงสมมุติฐานดังแผนภาพที่แสดงนี้คือ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รูปที่ 1.1 ความสัมพันธ์ของตัวแปรตามสมมุติฐานการวิจัย

จากข้อสรุปทางทฤษฎีดังกล่าว การวิจัยเรื่องนี้จึงตั้งสมมุติฐานไว้เป็นแนวทางและเป้าหมายของการการวิจัย ดังนี้

ความสำเร็จของการนำนโยบายของโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังต่อไปนี้คือ (1) ความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น (4) การควบคุมประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม (5) การประชาสัมพันธ์ และ (6) แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

นิยามศัพท์สำคัญ

"นโยบาย (policy)" หมายถึง แนวทางปฏิบัติ (guide of action) ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลกลาง/รัฐบาลท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดผลพึงปรารถนา หรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือแก้ไขปัญหาซึ่งกำลังเกิดในปัจจุบัน และมีความตั้งใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล นโยบายอาจจะเป็นการตัดสินใจกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้

"นโยบายสาธารณะ (public policy)" หมายถึง แนวทางปฏิบัติของปัญหาโดยมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน/ป้องกันปัญหาในอนาคต/ก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา ซึ่งรัฐบาลมีความตั้งใจจริงที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายที่เป็นบวกหรือลบก็ได้

ดังนั้น นโยบายจึงมีความสำคัญในฐานะ

- 1) เป็นแนวทางในการปฏิบัติของข้าราชการประจำ
- 2) ป้องกันการทำงานตามอารมณ์ของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ
- 3) ประชาชนจะได้ทราบและปฏิบัติให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายยิ่งขึ้น

"นโยบาย" หมายถึง โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ โดยเฉพาะนโยบายโครงการสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี

"โฉนดที่ดิน" หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า"ได้ทำประโยชน์แล้ว"

"โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน" เป็นมาตรการที่ขานรับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาชนบท และสร้างความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินและยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น ทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐศาสตร์ กรรมที่ดินจึงกำหนด

เป็นโครงการขึ้นมาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการออกโฉนดที่ดินและให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ ก็คือ

- 1) เร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้เสร็จภายใน 20 ปี (2528-2547)
- 2) เร่งรัดการจัดทำและปรับปรุงระวางแผนที่ ให้เป็นระบบแผนที่แห่งชาติ (ระบบ Universal Transverse Mercator-UTM) ทั้งเขตเมืองและชนบท
- 3) พัฒนาและเพิ่มศักยภาพของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้สูงขึ้น (เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐ)
- 4) พัฒนาและปรับปรุงองค์การกรมที่ดินด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่อไป

"ข้าราชการ" หมายถึง เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาเกี่ยวกับและรับผิดชอบต่อการนำโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไปปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับล่างที่ต้องติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน

"ข้าราชการที่ดี" ตามทัศนคติ หมายถึง บุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถทางวิชาชีพ มีจรรยาบรรณของความเป็นข้าราชการ มีความตั้งใจ-การปรับตัว-การอุทิศเวลาให้กับโครงการอย่างจริงจัง

"ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย" ได้แก่ ประชาชนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากผลผลิตของโครงการ โดยเฉพาะประชาชนในจังหวัดที่มีการเดินสำรวจในพื้นที่ 10 จังหวัดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ

"สมรรถนะองค์กร"

ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ การประสานงาน การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ, รัฐบาล

ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ วัสดุเครื่อง เครื่องมือ เครื่องใช้ บุคลากร

ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูล ได้แก่ กระบวนการติดต่อ การประสานงานและควบคุม การรายงานผลการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลจากชุมชนพื้นที่และข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

"AIDAB" Australian International Development Assistance Bureau สำนักงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย

"UTM" Universal Transverse Mercator Map projection แผนที่ที่จัดทำโดยพิภักระบบแผนที่สากลที่กรมที่ดินกำลังจะนำมาใช้แทนระบบศูนย์กำเนิดเดิม

"น.ส. 2" ใบจองที่ออกให้โดยกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

"น.ส. 3" หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

"น.ส. 3 ก" หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกตามหลักการของการขยายภาพถ่าย
แผนที่ มาตราส่วน 1/5,000

"น.ส. 4" โฉนดที่ออกโดยกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

"น.ส. 5" ใบรับรองการเดินสำรวจที่จัดออกให้โดยกรมที่ดิน

"ส.ค. 1" แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน การแจ้งสิทธิในที่ดินซึ่งได้ครอบครองมาก่อนการ
ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินที่มอบให้โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

"การเดินสำรวจ" ขั้นตอนวิธีการเพื่อให้การรับรองยืนยันสิทธิที่มีอยู่ทั้งหมดและขอบเขต
ของสิทธิทั้งหลายในแปลงที่ดินนั้น ๆ ในท้ายที่สุดอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อจุดประสงค์ใน
การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยเรื่องนี้จะให้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติและ
ปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด
2. สามารถใช้ผลงานวิจัยนี้ไปใช้ในการสร้างกลยุทธ์ พัฒนา ปรับปรุงนโยบาย/โครงการ
สาธารณะของรัฐ ให้เหมาะสมกับความต้องการและความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น
3. ทำให้เกิดตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เฉพาะการเดินสำรวจออกโฉนดของ
กรมที่ดิน
4. เป็นประโยชน์สำหรับนักวิชาการผู้สนใจศึกษาค้นคว้า/ทดสอบ สร้างองค์ความรู้เกี่ยว
กับการนำนโยบาย (โครงการ) ไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จกว้างขวางยิ่งขึ้น

เค้าโครงการนำเสนอมผลการวิจัย

การนำเสนอมหาวิทยานิพนธ์นี้ จะแบ่งออกเป็น 6 บท คือ

บทที่ 1 บทแรกจะเป็นบทนำที่ประกอบไปด้วย ความสำคัญของปัญหาและการวิจัย วัตถุประสงค์
พื้นที่ที่ทำการศึกษา ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ผลที่
คาดว่าจะได้รับ และเค้าโครงการนำเสนอมหาวิทยานิพนธ์แต่ละบท

บทที่ 2 เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานการวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การบูรณาการองค์ความรู้ กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ตัวแบบ และสมมุติฐานการวิจัย

บทที่ 3 วรรณกรรมเกี่ยวกับการนำโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินฯ ไปปฏิบัติ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย ที่ประกอบด้วย นิยามปฏิบัติการ แบบการวิจัย การรวบรวมข้อมูล ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ระดับการวัด เครื่องมือ และการทดสอบเครื่องมือ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยแบ่งเป็นข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่ ข้อมูลที่ได้จากแนวคิดทัศนคติ การทดสอบสมมุติฐานผลของการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับต่างๆ ผลการวิเคราะห์ ความสัมพันธ์

บทที่ 6 สรุป อภิปราย เสนอแนะ จะกล่าวถึง การค้นพบปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด ข้อเสนอแนะและสรุปท้ายบท

ภาคผนวก จะประกอบด้วยรายละเอียดของระเบียบ คำสั่ง ข้อกฎหมาย ที่มาของโครงสร้าง โครงการเร่งรัดการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน แบบสอบถามของข้าราชการผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย