

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ :

ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ

นายอดุล รักษา



สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

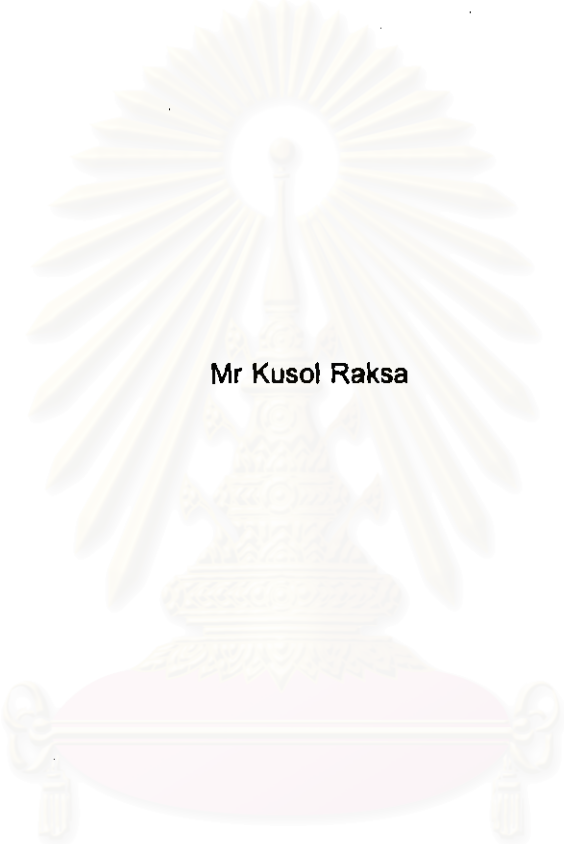
ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-635-609-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 17223039

**SALIENT FACTORS AFFECTING THE SUCCESS OF PUBLIC POLICY  
IMPLEMENTATION : A CASE STUDY OF LAND TITLING DEVELOPMENT PROJECT**



**Mr Kusol Raksa**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Arts**

**Department of Government**

**Graduate School**

**Chulalongkorn University**

**Academic Year 1996**

**ISBN 974-635-609-7**

ชื่อวิทยานิพนธ์

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย  
สาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน  
ทั่วประเทศ

โดย

นายกุล รัชชา

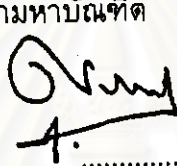
ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



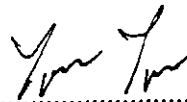
..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)



..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ชื่อ วิชา : ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ :  
ศึกษาระณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ (SALIENT FACTORS AFFECTING THE  
SUCCESS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION : A CASE STUDY OF LAND TITLING  
DEVELOPMENT PROJECT) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 196 หน้า  
ISBN 974-635-609-7

การวิจัยเรื่องนี้มีผู้ศึกษาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ โดยมีสมมุติฐาน ซึ่งตั้งขึ้นตามทฤษฎีว่าด้วยการปฏิบัตินโยบาย ว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการ จากมากไปหาน้อย มีดังนี้ คือ (1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น (4) การควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม (5) การประชาสัมพันธ์ และ (6) แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

การศึกษาใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ เก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามจำนวน 360 ชุด โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบจับสลาก จากรายชื่อประชากรวิจัยทั้งหมด 1,148 คน เมื่อปี พ.ศ. 2539 นอกจากนั้นยังได้สัมภาษณ์บุคคลที่มีทักษะและประสบการณ์ในโครงการประกอบการศึกษาเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า สมมุติฐานการวิจัยที่ระบุไว้ข้างต้นได้รับการยืนยันบางส่วน กล่าวคือ ปัจจัยทั้ง 6 ที่ระบุไว้สมมุติฐานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของโครงการการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีค่าความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง และเมื่อนำค่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมาจัดเรียงลำดับตามความสำคัญมากน้อยของการส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการแล้วปรากฏผลที่แตกต่างจากสมมุติฐาน โดยมีความสัมพันธ์เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้ คือ (1) การประชาสัมพันธ์ (2) แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ (3) สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ (4) การควบคุม การกระตุ้น การส่งเสริม และการประเมินผล (5) การมอบหมายภารกิจและการมอบหมายงาน และ (6) ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์

การศึกษาเรื่องนี้บ่งชี้ว่าทฤษฎีการปฏิบัตินโยบายสามารถนำมาใช้ในการอธิบายสภาพการณ์ของการปฏิบัตินโยบายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินได้ค่อนข้างดี โดยมีรายละเอียดบางส่วนที่ต้องมีการตรวจสอบความเหมาะสมจากการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ ก่อนนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัตินโยบายของแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ..... การปกครอง .....  
สาขาวิชา ..... การปกครอง .....  
ปีการศึกษา ..... 2539 .....

ลายมือชื่อนิติคน .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

## C731412 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: PROJECT IMPLEMENTATION / LAND TITLING / DEPARTMENT OF LANDS

SALIENT FACTORS AFFECTING THE SUCCESS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION :  
A CASE STUDY OF LAND TITLING DEVELOPMENT PROJECT. THESIS ADVISOR :  
ASSO. PROF. PORNSAK PHONGPHEW, Ph.D. 196 pp. ISBN 974-635-609-7

This study investigates factors affecting the effectiveness of policy implementation of the land titling development project. It is hypothesized, based on theories of policy implementation, that the success of project implementation was affected by the following factors, respectively : (1) the clarity of policy goals, (2) the clarity of task and authorization, (3) capacity of the implementation organization, (4) project control, evaluation and promotion, (5) public relations, and (6) motivation of the implementators.

Survey research was applied in the study. Questionnaires were used for collecting data of 360 samples which were drawn randomly from the list of 1,148 titling officers in the project. Interviewing and direct observation were also added in the study to get some in-depth information.

The main findings are that the aforementioned hypothesis have been confirmed partly. The six mentioned factors have significant relationship with the degree of the project effectiveness. They played the role of effectiveness as follows, respectively : (1) public relations, (2) motivation of the implementators, (3) capacity of the implementation organization, (4) project control, evaluation and promotion, (5) the clarity of task and authorization, and (6) the clarity of policy goals.

The study indicates that theory of policy implementation can be fairly well applied to the land project implementation. However, more the study should be done for each particular project in details for the sake of operation.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....การปกครอง

สาขาวิชา.....การปกครอง

ปีการศึกษา.....2539

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความร่วมมือ ช่วยเหลือ และได้รับคำแนะนำ ปรีกษา จากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้วิจัยใคร่ขอแสดงกิตติกรรมประกาศไว้ ณ ที่นี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร ที่ได้ประสาทวิชาการและได้เป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงแก่ รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำ และคอยตรวจสอบความถูกต้องของการวิจัย ทั้งในด้านเนื้อหาของการเขียนรายงานวิจัย ด้านการสร้างเครื่องมือวิจัย และวิธีการนำเสนอรายงาน การวิจัย เพื่อให้มีความชัดเจนและถูกต้อง

สำหรับความสะดวกที่ได้รับ จากการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณบุญแทน มูลจนะบาตร หัวหน้าฝ่ายรังวัด กองหนังสือสำคัญ ที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือประสานงานในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลให้ทั้งหมด และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ศูนย์เดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ทั้ง 10 จังหวัด ที่ได้ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามให้เป็นอย่างดี และขอขอบคุณ คุณอังคณา สีแดง และคุณชัชชัย จักสาน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือผู้วิจัย ในด้านการลงรหัสข้อมูล อันช่วยทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติทำได้ถูกต้องและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้การวิจัยสำเร็จลงตามเป้าประสงค์

สุดท้าย ผู้วิจัย ขอขอบพระคุณ บิดา มารดา และบูรพาจารย์ที่มีส่วนให้แสงสว่างทางการศึกษาแก่ผู้วิจัย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ถ้าจะเป็นประโยชน์แก่บุคคลอื่นบ้าง ขอมอบส่วน ดีให้แก่ท่านทั้งหมดที่ได้กล่าวนามมานี้ แต่ถ้ามีความบกพร่อง เนื่องจากข้อจำกัดทางเวลาหรือข้อผิดพลาดประการอื่น ผู้วิจัยขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
กุศล รักษา

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

กิตติกรรมประกาศ

สารบัญ

บทที่

1	บทนำ.....	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
	ปัญหาด้านความมั่นคงทางการเมือง.....	1
	ปัญหาด้านเศรษฐกิจ.....	2
	ปัญหาด้านสังคม.....	2
	วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
	ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
	สมมุติฐานการวิจัย.....	4
	นิยามศัพท์สำคัญ.....	7
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
	เค้าโครงการนำเสนอผลการวิจัย.....	9
2	กรอบแนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
	การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	11
	แนวคิด ทฤษฎี และการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	13
	ผลงานของนักวิชาการไทย.....	22
	การบูรณาการองค์ความรู้เพื่อประกอบการวิจัย.....	29
	ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย.....	30
	ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมาย.....	32

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ.....	35
ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม.....	36
ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์.....	38
ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้ให้บริการ.....	40
ข้อพิจารณาอื่นๆ ในการศึกษาในเชิงคุณภาพ.....	44
สรุป.....	47
3 การออกโฉนดที่ดินกับโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ.....	48
ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน.....	48
สมัยสุโขทัย.....	48
สมัยกรุงศรีอยุธยา.....	49
สมัยกรุงรัตนโกสินทร์.....	50
หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน.....	51
ตราแดง.....	51
โฉนดสวน.....	53
โฉนดป่า.....	53
ใบเหยียบย่ำ.....	53
ตราจอง.....	56
โฉนดที่ดิน.....	58
โฉนดแผนที่.....	61
โฉนดตราจอง.....	62
เอกสารสำคัญชนิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินในอดีตอื่นๆ.....	62
การออกโฉนดที่ดินในสมัยปัจจุบัน.....	63
การขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย.....	63
การออกโฉนดที่ดินท้องถิ่น.....	64
การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล.....	64



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ (พ.ศ.2528-พ.ศ.2547).....	68
หลักการและเหตุผล.....	68
ความเป็นมาของโครงการฯ.....	69
วัตถุประสงค์ของโครงการ.....	71
วิธีดำเนินการ.....	72
ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ.....	73
4   วิธีการดำเนินการวิจัย.....	80
อรััมภบท.....	80
แบบการวิจัย.....	80
การวิจัยสำรวจแบบตัดขวาง.....	81
กรอบความคิดในการวิจัยกับตัวแปรในการวิจัย.....	83
ประชากรวิจัยและกลุ่มตัวอย่าง.....	83
เครื่องมือวิจัย.....	89
การเก็บข้อมูล.....	90
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	90
5   ผลการวิจัย.....	92
ความนำ.....	92
ตอนที่ 1 ความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย.....	94
ตอนที่ 2 คุณลักษณะของปัจจัยที่น่าจะมีผลต่อความสำเร็จของโครงการ.....	97
ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์.....	97
การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานชัดเจน.....	100
สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ.....	104
มาตรการด้านการควบคุม ประเมินผล กระตุ้น ส่งเสริม.....	106

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
การประชาสัมพันธ์.....	109
การสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชน.....	111
อุปสรรคจากสภาพการณ์ต่างๆ.....	113
ตอนที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ.....	114
ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่น่าจะมีผลต่อความสำเร็จของโครงการ กับการประเมินความสำเร็จของโครงการ.....	121
สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	127
6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	128
ความนำ.....	128
สรุปผลการวิจัย.....	129
อภิปรายผลการวิจัย.....	130
ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย.....	130
ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมาย.....	134
ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ.....	136
ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้น ส่งเสริม.....	139
ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์.....	144
ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการ และประชาชนผู้ใช้บริการ.....	147
ข้อเสนอแนะ.....	150
ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ.....	150
ข้อเสนอแนะในการวิจัย.....	150
รายการอ้างอิง.....	152

## ภาคผนวก

ผนวก 1	แบบสอบถาม.....	159
ผนวก 2	อำนาจหน้าที่และกรอบอัตรากำลังของกองหนังสือสำคัญ.....	163
ผนวก 3	อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เดินสำรวจ.....	181
ผนวก 4	โครงสร้างของศูนย์อำนวยการเดินสำรวจและกองกำกับการเดินสำรวจ	185
ผนวก 5	การบริหารและควบคุมโครงการเดินสำรวจทั้งตำบล.....	189
ประวัติผู้เขียน.....		196



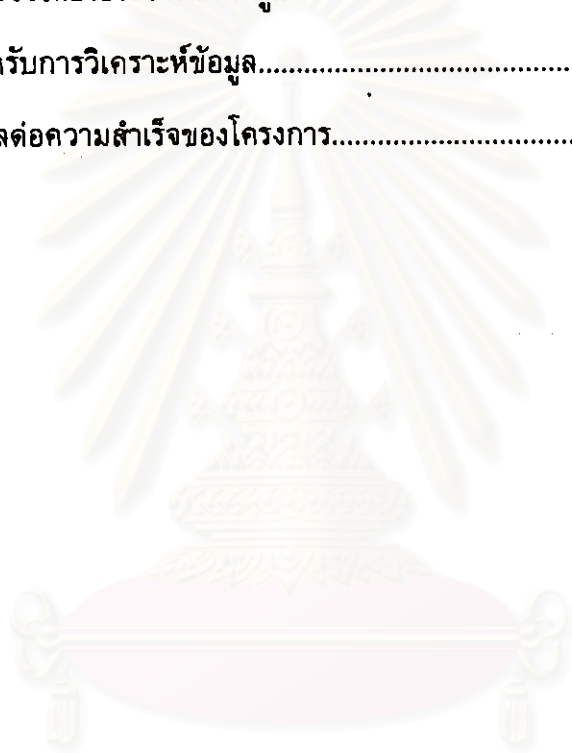
สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 รายได้ที่จะเกิดจากค่าธรรมเนียมค่าอากรภาษีเงินได้ และภาษีบำรุงท้องที่อันเนื่องมาจากโครงการ.....	75
4.1 สถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	87
5.1 ความสำเร็จของโครงการฯ จากการประเมินของเจ้าหน้าที่เดินสำรวจ.....	94
5.2 ความสำเร็จของโครงการฯ จากการประเมินของเจ้าหน้าที่เดินสำรวจ จำแนกตามภูมิภาค.....	96
5.3 ปัญหาในกระบวนการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์.....	99
5.4 ปัญหาในกระบวนการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ชัดเจน.....	103
5.5 ปัญหาในกระบวนการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ.....	105
5.6 ปัญหาในกระบวนการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิด้านการควบคุมประเมินผล กระตุ้น ส่งเสริม.....	108
5.7 ปัญหาในกระบวนการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ ด้านการประชาสัมพันธ์...	110
5.8 ปัญหาในกระบวนการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ ด้านการสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชน.....	112
5.9 อุปสรรคจากสภาพการณ์ต่างๆ ในกระบวนการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ..	113
5.10 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ จำแนกตามประเภทของเจ้าหน้าที่.....	115
5.11 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ กับการความสำเร็จของโครงการ.....	122
5.12 ลำดับที่ของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ.....	127

สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
1.1	ความสัมพันธ์ของตัวแปรตามสมมุติฐานการวิจัย.....	6
4.1	โครงสร้างศูนย์อำนวยความสะดวกเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน (ภาคพื้นดิน).....	85
4.2	โครงสร้างศูนย์อำนวยความสะดวกเดินสำรวจโดยวิธีเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนด และเดินสำรวจโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ.....	86
5.1	แผนผังสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล.....	93
6.1	ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ.....	130



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย