

The 9<sup>th</sup> PSU Trang  
National Conference on Research  
across Disciplines 2020

การประชุมวิชาการระดับชาติ  
ม.อ.ตรัง วิจัย ประจำปี 2563 | ครั้งที่ 9  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์/  
การบริหารรัฐกิจ

PSUNC 2020 "มุ่งหน้าก้าวไกล พัฒนาการวิจัยและนวัตกรรม"

Moving forward for Research and Innovation Development

วันศุกร์ ที่ 20 มีนาคม 2563  
ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตตรัง

โดย คณะพาณิชย์ศาสตร์และการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตตรัง

คำนำ.....	1
สารจากอธิการบดี	
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.....	4
สารจากรองอธิการบดีวิทยาเขตตรัง	
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง .....	5
สารจากคณบดีคณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง .....	6
การประชุมวิชาการระดับชาติ ม.อ. ตรีง วิจัย ครั้งที่ 9 ประจำปี 2563 .....	7
รายนามกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา	
ผลงานวิจัยบทความวิชาการ และผลงานสร้างสรรค์.....	13
รายนามผู้ทรงคุณวุฒิวิพากษ์ผลงานวิจัย บทความวิชาการ และผลงานสร้างสรรค์ .....	17
ทักษะภาวะผู้นำสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น .....	19
ปริวัฒน์ ช่างคิด*	
การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของตำรวจสถานีตำรวจภูธรเมืองยะลา.....	29
มาลีณี พะยุศรี ,รัตติวัฒน์ ตือราแม ,นุริฮัน นาแว ,มุสลิมะห์ สามะ ,ศุภมาส รัตนพิพัฒน์ และกุตรา อาแล	
การส่งเสริมความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ	
พลเรือนสามัญในสำนักงานพาณิชย์จังหวัด กลุ่มภาคกลาง.....	39
ทิพย์ชนก เลิศพรหมพันธ์ และเสนีย์ พวงยามณี	
อิทธิพลของปัจจัยทางกฎบริหารที่มีผลต่อผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่ง	
ชาติ.....	51
วัชรพงษ์ หนิตร์ารง	
แนวทางการใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของประชาชนในกระบวนการศาลยุติธรรม กรณีศึกษา เขต	
อำนาจศาลจังหวัดไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี.....	61
วาสนีย์ โชติพันธ์ และขวัญใจ กุทธิหมน	
การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายชุมชนจังหวัดพังงา.....	73
นบ ศรีจันทร์ และกนกวรรณ ไทยประดิษฐ์	
ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองในการปฏิบัติงานป้องกัน	
อาชญากรรมข้ามชาติ กรณีศึกษา: ด้านตรวจคนเข้าเมือง ท่าอากาศยานภูเก็ต.....	93
นุสรา ชูแก้ว และวิสุทธิณี ธาณรัตน์	

ระบบการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยเพื่อหาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน .....	107
<i>รุ่งทิพย์ จันทรธนะกุล ,ปริญญา นวลเปียน ,ณัฐพงศ์ บุญเหลือ และนิพนธ์ โชะเฮง</i>	
ความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาชุมชนท่องเที่ยวเชิงเกษตร บ้านห้วยใหญ่ ตำบลอ่าวตง อำเภอลำลูกเกด จังหวัดตรัง .....	119
<i>ภคพงษ์ ทกส์ และชัยยา น้อยนารถ</i>	
ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีในเขตพื้นที่อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ .....	129
<i>หนึ่งฤทัย วรรณณี และวิสุทธิณี ธาณิรัตน์</i>	
ความต้องการของประชาชนในการจัดการซื้อโรงเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดตรัง .....	139
<i>จิราภรณ์ คงด้วง และพรพรรณ เสี่ยงสอน</i>	
ปัจจัยที่มีผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานบริษัทผลิตภัณฑ์อาหารกว้างไพศาล จำกัด (มหาชน). 151	
<i>ปองภพ กังแฮ และชัยยา น้อยนารถ</i>	
ความเชื่อมั่นของประชาชนในพื้นที่อำเภอเมืองภูเก็ตที่มีต่อคุณภาพการให้บริการขอใบอนุญาตค้าของเก่าของที่ทำกรปกครองอำเภอเมืองภูเก็ต .....	161
<i>จาลินี แป้นนาบอน และวิสุทธิณี ธาณิรัตน์</i>	
อำนาจและการจัดการปกครองแบบปฏิสัมพันธ์ : มโนทัศน์หลัก .....	173
<i>กิตติ วิจารณ์ภาน</i>	
อิทธิพลของสภาพแวดล้อมองค์กรที่มีผลต่อการกำหนดแผนของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ .....	183
<i>วัชรพงษ์ พนิธอ์ารง</i>	



## รายนามกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา ผลงานวิจัยบทความวิชาการ และผลงานสร้างสรรค์

### บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร เยี่ยมค่านวม

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ครรชิต เชื้อขำ

รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.สิปวิษณุ วงศ์สุวัฒน์

ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายแผนและการประกันคุณภาพ คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

### กองบรรณาธิการ

#### 1. กลุ่มสาขาวิชาบริหารธุรกิจ/การประกันภัยและการจัดการความเสี่ยง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงษ์พิช เพชรสกุลวงศ์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.อิสริยะ สัตกุลพิบูลย์

คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.นุชชรา ฝั่งวิริยะ

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

ดร.นฤบาล ยมะคุปต์

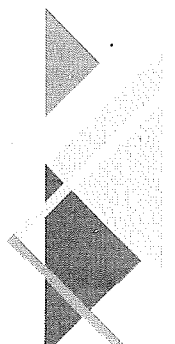
คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.ทิพวรรณ จันทมณีโชติ

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.กฤติยา ดวงมณี

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง



## 2. กลุ่มสาขาวิชาการตลาด

รองศาสตราจารย์ ดร.ศิวฤทธิ์ พงศกรรังศิลป์

สำนักวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรศักดิ์ จินดาบถ

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

ดร.อรจันทร์ ศิริโชติ

คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ดร.ปิยะนุช ปรีชานนท์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.วรางคณา ต้นทสันติสกุล

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.พงศกร พิษยदनย์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

## 3. กลุ่มสาขาวิชาการจัดการการท่องเที่ยว

ดร.ลัดดาวลัย เจียรวิทยกิจ

วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล

ดร.ศุภชัย ชาญวรรณกุล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ดร.เมธาวี ว่องกิจ

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.วิภาดา เกษธรรมพิทักษ์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

## 4. กลุ่มสาขาวิชาการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ

ดร. สยาม แยมแสงสังข์

คณะเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ดร. สุพัฒน์นา สุขรัตน์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร. อัจฉรา หลีระพงศ์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง



5. กลุ่มสาขาวิชาการบัญชี/การเงิน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปวีณา กองจันทร์

คณะบริหารธุรกิจและการบัญชี มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริชาติ มณีมัย

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.ชนวิวัฒน์ ชุณหวิกลิต

สำนักวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ดร.มัทนชัย สุทธิพันธ์

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

ดร.บุญชริกา ใจกระจ่าง

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี

ดร.สุรนัย ช่วยเรือง

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.ดลينا อมรเหมานนท์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

6. กลุ่มสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวิทย์ จันท์เพชร

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.ดนุวัต สุวรรณวงศ์

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.วิวัฒน์ ฤทธิมา

วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

ดร.อรอุมา สุพัฒน์กุล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย

ดร.วิสุทธิณี ธาณีรัตน์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.ณรงค์ฤทธิ์ ปริสุทธิกุล

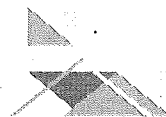
คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

ดร.ฮาซันอักกรม ดงนะเต็ง

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง



7. กลุ่มสาขาวิชาภาษาอังกฤษธุรกิจ  
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัชฎาภรณ์ จันทร์อุดม  
 คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ  
 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี  
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร เยี่ยมคำนวน  
 คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง  
 ดร. ณัฐกฤตา โชติภักคณสุข  
 คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
8. กลุ่มสาขาวิชาศิลปะการแสดงและการจัดการ  
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นภดล ทิพย์รัตน์  
 คณะศิลปกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี  
 ดร.สมโภชน์ เกตุแก้ว  
 คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง  
 ดร.จตุติกา โกศลเหมมณี  
 คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง



## ระบบการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยเพื่อหา แนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

### Land Management System of Related Organizations and Laws in Thailand to Provide Guidelines for Establishing a Land Bank

รุ่งทิพย์ จันทรณะกุล<sup>1\*</sup> ปริญญา นวลเปียน<sup>2</sup> ณัฐพงศ์ บุญเหลือ<sup>3</sup> นิพนธ์ โชะเฮง<sup>3</sup>  
Rungtip Janthanakul<sup>1\*</sup> Parinya Nualpian<sup>2</sup> Natthapong Boonlue<sup>3</sup> Nipon Sohng<sup>3</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการที่ดิน หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย (2) เพื่อรับรู้ปัญหาและอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการที่ดิน หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และ (3) เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย บทความนี้ได้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินและกระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดิน วิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนจากภาคเอกชนในกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมใน 4 ภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนรวม 13 คน ซึ่งใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงตลอดจนการจัดสนทนากลุ่มที่ประกอบด้วยตัวแทนที่จะเป็นเครือข่ายของธนาคารที่ดินในอนาคตที่อยู่ใน 4 ภาค ภาคละ 1 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมจำนวนรวม 82 คน

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพ อันเกิดจากปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และการขาดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม ซึ่งแนวทางที่เหมาะสมที่จะดำเนินงานธนาคารที่ดินในอนาคตของประเทศไทย คือการผลักดันร่างกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารที่ดินที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมไว้แล้วทั้งในด้านวัตถุประสงค์ ด้านโครงสร้างและการจัดการ และด้านการเงิน อีกทั้งยังสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรและนักธุรกิจอีกด้วย

**คำสำคัญ:** ธนาคารที่ดิน, สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมมหาชน), การบริหารจัดการ, ร่างกฎหมาย

#### Abstract

The objectives of this research article were (1) to study land management system and related organizations and laws in Thailand; (2) to recognize problems and obstacles of

<sup>1</sup> คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี  
Faculty of Management Science, Silpakorn University, Petchaburi IT Campus  
Email: rungtip@ms.su.ac.th

<sup>2</sup> Email: ninepop@gmail.com

<sup>3</sup> คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University  
Email: nboonunp@gmail.com and musa1234@yahoo.com





land management and administration system, related organizations and laws in Thailand; and (3) to suggest appropriate guidelines for the establishment of a land bank in Thailand. This article used the concept about land bank and operational process of land bank. This qualitative research collected data from various documents and related research. Researchers purposively selected sample of 13 people who were the representatives from business and industrial sectors in 4 regions which were the Central, the South, the North, and the Northeast and using in-depth interview. Moreover, the focus group was operated in each region that set one time per region. The total representatives who would be the land bank networks in the future were 82 people.

The results revealed that Thailand has had problems about efficient land management and administration that have caused by organizations' authorities and the lack of appropriate legal measures. Also, the appropriate guidelines for the operation a land bank in the future of Thailand were to push the current land bank draft legislation which set suitable rules for objective aspect, structure and management aspect, and financial aspect. Besides, this was consistent with farmers and business persons' requirements too.

**Keywords:** Land Bank, the Land Bank Administration Institute (Public Organization), Management, Draft Legislation

#### บทนำ

ด้วยในปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกษตรกรและผู้ยากจนประสบปัญหาไร้อินทรีย์หรือมีที่ดินไม่เพียงพอ สำหรับการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย โดยคนกลุ่มน้อยของประเทศถือครองที่ดินส่วนมาก แต่คนส่วนมากของประเทศถือครองที่ดินในสัดส่วนน้อยลงมากขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากคนยากจนต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินที่เคยครอบครองอยู่เดิม และไม่สามารถซื้อหาที่ดินใหม่มาทดแทนได้อีก ที่ดินกลายเป็นสินทรัพย์ที่ถูกซื้อขายเพื่อเก็งกำไร นำไปสู่ปัญหาด้านการสะสมที่ดิน ปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่ำกว่าศักยภาพหรือไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินและปล่อยที่ดินให้รกร้าง ขณะที่นักวิชาการจำนวนหนึ่งอภิปรายถึงปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยไว้หลายด้าน เช่น อธิพิศ ศรีเสาวลักษณ์ (มีนาคม - เมษายน 2557) ได้สรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในประเทศไทยได้ 5 ด้าน ดังนี้ (1) การขาดองค์กรในระดับชาติเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ (2) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีปัญหาข้อจำกัดในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (3) รัฐบาลยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน (4) การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ทำให้มีการกระจุกตัวของที่ดินในมือของคนส่วนน้อย และมีที่ดินอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม และ (5) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้นการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ในประเทศยังมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่ง

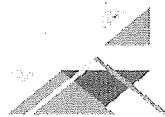
เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือการที่งบประมาณส่วนใหญ่ของ ส.ป.ก. อยู่ที่บุคลากร โดยงบประมาณด้านอื่นๆ มีสัดส่วนค่อนข้างน้อยจึงส่งผลกระทบต่อการทำงานของ ส.ป.ก. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดซื้อที่ดินเอกชนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนน้อยเกินกว่าจะดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผลได้ รวมทั้งการจัดซื้อที่ดินของเอกชนยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานราชการ เนื่องจากในการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. มีขั้นตอนการดำเนินงานมาก ทำให้ ส.ป.ก. มักดำเนินการจัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่ว่าหากเป็นการจัดซื้อที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินก็ต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งต้องใช้ระยะเวลาและมีหลายขั้นตอน ซึ่งอาจพบอุปสรรคระหว่างการดำเนินงานได้มาก

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายอย่างต่อเนื่องแสดงถึงปัญหาอันเกิดจากการที่ ส.ป.ก. มุ่งเน้นให้การช่วยเหลือเกษตรกรโดยการจัดที่ดินของรัฐ และไม่มีการจัดซื้อที่ดินเอกชนมาดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ไร้ที่ดินที่ได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดินทำกินจาก ส.ป.ก. ให้เพียงพอ ด้วยเหตุนี้กองทุนฯ จึงให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในรูปแบบการให้สินเชื่อเป็นหลัก ทำให้กองทุนฯ มีรายได้เป็นดอกเบี้ยและรายได้อื่นๆ สะสมเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. มีข้อจำกัดด้านการดำเนินงาน เนื่องจากเกษตรกรโดยส่วนใหญ่ครอบครองที่ดินในชนบททำให้มีราคาประเมินต่ำกว่าที่ดินในเขตเมือง และเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินอีกเป็นจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ธ.ก.ส. มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรโดยการให้สินเชื่อยังคงไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดิน ในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาจึงพบว่าเกษตรกรมีหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ในระบบเกิดจากการกู้เงินจาก ธ.ก.ส. เกษตรกรยังคงสูญเสียสิทธิในที่ดินและไม่มีที่ดินทำกินเป็นจำนวนมาก

สำหรับปัญหาโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศไทย ตลอดจนอุปสรรคและข้อจำกัดด้านกฎระเบียบและกฎหมาย รวมทั้งปัญหาอันเกิดจากแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ

1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ประเทศไทยมีกฎหมายด้านสิทธิในที่ดินที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ประมวลกฎหมายที่ดินได้เคยบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินดังกล่าวโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 แม้ว่าจะมีการจำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าว และมาตรการจำกัดสิทธิในที่ดินต่างๆ ได้แก่ การจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจำกัดสิทธิตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การกำหนดสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ตลอดจนการจำกัดสิทธิโดยการทำให้สิทธิในที่ดินสิ้นสุดลง ได้แก่ การจำกัดสิทธิในที่ดินด้วยการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และกฤษฎีกาให้จำหน่ายจ่ายโอนโดยกฎหมาย แต่มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ยังขาดประสิทธิภาพในการลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ปัญหาที่สำคัญของระบบสิทธิในที่ดินของประเทศไทย คือ ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินตามประเภทของเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยหน่วยงานที่แตกต่างกัน ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ เช่น สิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอน การจำกัดเวลาในการโอน การครอบครองปรปักษ์ และความสามารถที่จะใช้ในการประกันเงินกู้จากสถาบันการเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่รับรองการสูญเสียสิทธิในที่ดินจากการ



ครอบครองปรัภักซ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และปัญหาด้านโครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการสูญเสียสิทธิในที่ดินจากจำนอง และขายฝาก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน เกิดจากปัญหาข้อจำกัดของมาตรการในการส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น ข้อจำกัดในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกร และปัญหาการตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เกิดจากปัญหาความไม่ทันสมัยของกฎหมายที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ประกอบด้วย ปัญหาจากความไร้ประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมการไม่ทำประโยชน์โดยตรง ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรการควบคุมการไม่ทำประโยชน์โดยอ้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

กล่าวได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับปัญหาการบริหารจัดการที่ดินในด้านต่างๆ ดังนี้

1. การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน เกิดจากการไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ตลอดจนไม่มีการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลทั่วไป เว้นแต่บุคคลต่างด้าวและการจำกัดสิทธิตามกฎหมายในบางกรณี และยังมีคามเหลื่อมล้ำของสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ

2. การกระจายการถือครองที่ดิน มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ส.ป.ก. ตลอดจนขาดมาตรการบังคับทางกฎหมายและปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลกระทบให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

3. การส่งเสริมใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีปัญหาในระดับนโยบายของรัฐ การดำเนินงานของหน่วยงาน ตลอดจนการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และขาดระบบภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า ส่งผลกระทบให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพ และนำไปสู่ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่า

จึงกล่าวได้ว่าการจัดตั้งธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งให้ภาครัฐสามารถแก้ปัญหาการจัดการที่ดินในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ประเทศไทยยังคงขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดินอย่างเพียงพอ การศึกษาเกี่ยวกับธนาคารที่ดินในประเทศไทยที่ผ่านมา (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553; สฤติพงษ์ สุขชูเกียรติ, ทวีชัย ลิขย์เก, ไพโรจน์ โลกนิยม และเปรมจิต สังขพงษ์, 2557; โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2555) มุ่งเน้นศึกษาเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นหลัก ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะผลักดันให้รัฐบาลเห็นชอบในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แต่ก็ยังมิได้ให้ความสนใจการวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานธนาคารที่ดินในประเทศไทยอย่างจริงจัง ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดินในประเทศไทยเป็นไปตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งเป้าหมายไว้ ผู้ศึกษาจึงดำเนินโครงการศึกษากระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดิน<sup>4</sup> โดยบทความนี้ได้นำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย ตลอดจนกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยให้เป็นองค์กรที่สามารถป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเหมาะสม

<sup>4</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการศึกษากระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดิน” โดยได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการที่ดิน หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การรับรู้ปัญหาและอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการที่ดิน หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศ
3. เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินงานธนาคารที่ดินในประเทศไทย

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลจากการวิจัยครั้งนี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดินในประเทศ
2. ผลจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการการบริหารที่เหมาะสมกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย
3. ผลการวิจัยนี้สามารถใช้เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการออกแบบการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้เป็นองค์กรที่สามารถป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

### การทบทวนวรรณกรรม

1. คำนิยามของธนาคารที่ดิน นักวิชาการให้คำนิยามที่สอดคล้องกันว่าธนาคารที่ดินเป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดหาและบริหารจัดการที่ดิน เพื่อป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน และให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม โดยธนาคารที่ดินสามารถเข้ามาจัดการต่างๆ ในการรวบรวมที่ดินของรัฐและ/หรือของเอกชน เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่ชนบทและนอกชนบท (Berg, Lianes, Menken & Verbeek, 2005; Damen 2004; Marošan, Milicevic, Dokic & Šoškic, 2014; คุปต์ พันธุ์หินทอง, มปป.)
2. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2554 (มาตรา 3) ระบุว่าธนาคารที่ดินเป็น “องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตลอดจนมีบทกำหนดให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนต่างๆ บริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย
3. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดินของ Berg, Lianes, Menken and Verbeek (2005) ให้แนวทางไว้ 3 ด้าน ได้แก่ (1)-การดำเนินงานธนาคารที่ดินแบบแลกเปลี่ยน (2) การดำเนินงานธนาคารที่ดินแบบเครื่องมือทางการเงิน (3) ธนาคารที่ดินในฐานะองค์กรพัฒนา นอกจากนี้ Marošan, Milicevic, Dokic and Šoškic (2014) เห็นว่าองค์ประกอบของกระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดินมี 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านวัตถุประสงค์ คือเป็นหน่วยงานในการรวบรวมและจัดสรรที่ดิน รวมทั้งพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร (2) ด้านโครงสร้างและการจัดการ อาจเป็นรูปแบบธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดิน อาจมีระบบการจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือสังกัดภูมิภาค และอาจจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานของรัฐหรือให้เป็นอิสระ เป็นต้น (3) ด้านการเงิน อาจพึ่งพาเงินทุนจากงบประมาณของรัฐบาล หรือได้รับการ



## จัดสรรจากกองทุน

4. ระบบการบริหารจัดการที่ดิน ประเทศไทยแบ่งที่ดินออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ที่ดินของรัฐเป็นที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งมีหลายประเภทและกฎหมายเฉพาะให้อำนาจแก่หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดดูแลรักษาและบริหารจัดการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับที่ดินเอกชนประกอบด้วยที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงที่ดินที่ประชาชนได้รับการจัดสรรจากรัฐ (ตวงมณี เลาวกุล, 2557; มิ่งสรรพ ขาวสอาด และโสภณ ชมชาญ, 2555)

ทั้งนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดินใน 3 ด้าน ได้แก่

1. การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินโดยตรง แต่มีหน่วยงานและกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทำกินและการช่วยเหลือเกษตรกร เช่น ธ.ก.ส. และกองทุนในกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนพัฒนาสหกรณ์ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้กองทุนฟื้นฟูฯ ดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรและแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร

2. การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน กล่าวคือ ประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ประกอบด้วย ส.ป.ก. และกองทุนในกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกอบด้วย กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกองทุนจัดรูปที่ดิน

3. การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กล่าวคือ ประเทศไทยมีหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ได้แก่ กรมป่าไม้ ส.ป.ก. กรมธนารักษ์ และกรมทางหลวง เป็นต้น ส่วนหน่วยงานที่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน ได้แก่ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กล่าวสรุปได้ว่าการดำเนินงานของหน่วยงานในประเทศที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน พบว่าแต่ละหน่วยงานมีวิสัยทัศน์ นโยบาย และวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรแตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังขาดองค์กรที่มีเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรในประการ ได้แก่ การขาดองค์กรที่มีเอกภาพในระดับนโยบาย และการขาดองค์กรที่มีเอกภาพในการดำเนินงาน ดังนั้น การจัดตั้งธนาคารที่ดินจะนำมาซึ่งความมีเอกภาพในระดับนโยบายและการดำเนินงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุดในการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยได้ นั่นคือ ธนาคารที่ดินจะสามารถดำเนินงานเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอย่างจริงจัง และลดการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน อีกทั้งธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกที่ส่งเสริมการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินได้อย่างยั่งยืน

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ มีดังนี้

1. สถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ (2557) ศึกษาเรื่อง “โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน: องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน” พบว่า สภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินของไทย เกิดจากการขาดเอกภาพภายในหน่วยราชการ เครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดและประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการ การวิจัยยังพบว่าประชาชน หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นักวิชาการและ

ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินในประเทศไทย

2. โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2555) ศึกษาเรื่อง “แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย” ผลการศึกษาพบว่าธนาคารที่ดินควรมีความสามารถจัดหาที่ดินเพื่อการเกษตร มาจัดสรรให้เช่า เช่าซื้อ หรือให้สินเชื่อเกษตรกรนำไปซื้อที่ดิน โดยธนาคารที่ดินควรมีโครงสร้างองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐแต่ไม่ใช่ส่วนราชการ

3. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) (2553) ศึกษาเรื่อง “โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ” ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การวางแผนการถือครองที่ดินและมีลำดับขั้นตอนอย่างชัดเจน แต่มีปัญหาในระดับนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้นโยบายการบริหารจัดการที่ดินขาดความเป็นเอกภาพ ทำให้ปัญหาปรากฏอยู่หลายด้าน เช่น การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินทำกิน และการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า งานวิจัยในช่วงเวลาที่ผ่านมายังไม่ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ของโครงการศึกษากระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดินในครั้งนี้ ได้แก่ การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ระบบการบริหารจัดการที่ดินในประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามภารกิจของธนาคารที่ดิน การศึกษาครั้งนี้จึงจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดินในอนาคตอันใกล้ต่อไป

#### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้วิธีเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 3 ประเภท ได้แก่

1. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) ทั้งที่ตีพิมพ์เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ได้แก่ ตำรา บทความทางวิชาการ เอกสารของราชการและองค์กรเอกชน หนังสือ รายงานวิจัย สิ่งพิมพ์ และรายงานสถิติต่างๆ

2. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนจากภาคเอกชนในกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวน 13 คนซึ่งประกอบด้วยตัวแทน 4 คนจากพื้นที่ภาคกลาง ตัวแทน 3 คนจากพื้นที่ภาคใต้ ตัวแทน 3 คนจากพื้นที่ภาคเหนือ และตัวแทน 3 คนจากพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยเป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi structured interview) ผู้วิจัยใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน 2560

3. การจัดสนทนากลุ่ม (focus group) ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ภาคละ 1 ครั้ง โดยผู้เข้าร่วมเป็นเครือข่ายของธนาคารที่ดินในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรและประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ตัวแทนสหกรณ์การเกษตร ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนหน่วยงานด้านการบริหารจัดการที่ดินและการเกษตร ตัวแทนภาคธุรกิจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และการช่วยเหลือเกษตรกร ทั้งนี้เพื่อผลในการเลือกผู้เข้าร่วมการจัดสนทนากลุ่มทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึงประชาชนและเกษตรกร เพราะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ



ระบบการบริหารที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีผู้เข้าร่วมจำนวนรวม 82 คน และดำเนินการในเดือนมิถุนายน 2560

ทั้งนี้ สำหรับข้อมูลที่เป็นเอกสาร ที่ได้จากการจัดสนทนากลุ่มและคำสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และนำเสนอผลการศึกษาดำเนินการวิจัย ทำการอภิปรายผลและให้ข้อเสนอแนะตามลำดับ

### สรุปผลการวิจัย

สำหรับปัญหาและอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

หน่วยงานสำคัญในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ได้แก่ ส.ป.ก. ในการดำเนินงานมีอุปสรรค คืองบประมาณส่วนใหญ่อยู่ที่บุคคลากร การจัดซื้อที่ดินเอกชนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนน้อย และหน่วยงานมีข้อจำกัดในการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ โดยยังไม่ได้ใช้มาตรการเวนคืนที่ดินตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ขณะที่กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย แสดงถึงปัญหาอันเกิดจากที่ ส.ป.ก. ไม่มีการจัดซื้อที่ดินเอกชนมาดำเนินการ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561) นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ก็ยังไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากราคาประเมินที่ดินต่ำกว่าที่ดินในเขตเมือง และเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินยังไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อได้ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)

นอกจากนี้ จากการรับฟังความคิดเห็นในการจัดสนทนากลุ่มในพื้นที่ 4 ภาค ยังได้ผลการศึกษาที่สอดคล้องไปกับข้อมูลเอกสาร ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมประชุมได้สะท้อนสภาพปัญหาของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานต่างๆ กล่าวคือประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินและแต่ละหน่วยงานมีการออกกฎหมายเฉพาะในการดูแลที่ดิน ซึ่งมีกฎระเบียบและกลไกในการจัดการที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานและประสานงานในเรื่องต่างๆ รวมไปถึงยังไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในที่ดินที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐยังไม่มีการบูรณาการใช้ที่ดินร่วมกัน

กล่าวสรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีหน่วยงานและกองทุนต่างๆ ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานและกองทุนต่างๆ จะพบว่ายังขาดประสิทธิภาพในการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กล่าวได้ว่าการที่ประเทศไทยมีหน่วยงานและกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทำกินและการช่วยเหลือเกษตรกร แต่ไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินโดยตรง ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรและผู้ยากจนต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินจากการขายฝากและจำนอง จนมีผู้ไร้ที่ดินทำกินอยู่เป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และยังประสบปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้สั่งสมมาเป็นเวลานาน

ในส่วนของปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ประเทศไทยมีกฎหมายด้านสิทธิในที่ดินที่สำคัญคือพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย

ที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ในปัจจุบันมีการจำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวและนิติบุคคล ที่มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าว และมาตรการจำกัดสิทธิในที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และ โสภณ ชมชาญ, 2555) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน เกิดจากปัญหาข้อจำกัด ของมาตรการในการส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น ข้อจำกัดในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ให้แก่เกษตรกร และปัญหาการตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร (อรพรรณ ณ บางช้าง, อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, จรินทร์ เทวานิช, และศิริพร สัจจามันท์, 2549) และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เกิดจากปัญหาความไม่ทันสมัยของ กฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และความไร้ประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมการไม่ทำ ประโยชน์โดยตรง และมาตรการควบคุมการไม่ทำประโยชน์โดยอ้อม (ภากร จินดานนท์, 2553; มาโนช สุด สังข์, 2557)

นอกจากนี้ ความคิดเห็นจากการจัดสนทนากลุ่มในพื้นที่ 4 ภาค สรุปได้ว่า มีการทับซ้อนของ กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับในที่ดินแปลงเดียวในส่วนของราชการ ตลอดจนการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ ของรัฐและเอกชน ที่ผ่านมายังพบว่ากฎหมายไม่ได้ช่วยเหลือเกษตรกร เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการขายฝาก อีกทั้งปัญหาของการถือครองที่ไม่เป็นธรรมเพราะขาดการบังคับใช้กฎหมาย อันนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำด้าน ที่ดินทำกินและการถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินและปัญหาเชิงโครงสร้างและอุปสรรคทาง กฎหมาย เป็นสาเหตุของปัญหาการกระจุกตัวของถือครองที่ดินในระดับที่สูงมาก เนื่องจากที่ดินอยู่ใน การถือครองของคนส่วนน้อยที่มั่งคั่ง ซึ่งใช้โอกาสจากสถานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าและโครงสร้าง กฎหมายที่เป็นปัญหา เพื่อสะสมที่ดินไว้เก็งกำไรเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ถือครองที่ดิน ในสัดส่วนที่น้อยกว่า โดยเฉพาะเกษตรกรและผู้ยากจนยังมีปัญหาไร้สิทธิในที่ดิน มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ และมีการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรเป็นจำนวนมาก อุปสรรคและข้อจำกัดทางกฎหมายยังเป็นเงื่อนไขที่ สร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำ

สำหรับแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินงานธนาคารที่ดินในประเทศไทย จากการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

แนวทางที่ 1 การจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยการตราพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อให้ธนาคารที่ดิน เป็นองค์กรใหม่และเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน โดยระบบสินเชื่อที่ดินสามารถเป็นกลไกให้เกิด การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ตลอดจนลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางที่ 2 การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ที่ปรึกษาเห็นว่านอกจากการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ผู้รับผิดชอบทางนโยบายควรดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในสองด้าน ได้แก่ การปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็น ธรรมและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และมีการตรากฎหมายใหม่ โดยเฉพาะร่าง กฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกับร่างกฎหมายธนาคารที่ดิน ดังนี้

การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือ ครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้แก่

1. ปรับปรุงเอกสารสิทธิที่ดินให้มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในที่ดินเท่าเทียมกัน





โดยการแปลงเอกสารสิทธิที่ดินประเภทต่างๆ ให้เป็นโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิบนที่ดินเท่าเทียมกัน ทำให้ระบบการจัดการที่ดินมีประสิทธิภาพ และลดปัญหาที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของกรรมสิทธิ์ที่ดิน

2. รื้อฟื้นมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน โดยนำบทบัญญัติมาตรา 34 - 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินประเภทต่างๆ ซึ่งถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 พ.ศ. 2502 มาแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และ

3. ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประมวลกฎหมายที่ดิน และปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในท้องที่ของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อป้องกันการทำนิติกรรมอำพราง และควรเพิ่มอัตราโทษในกรณีการทำนิติกรรมอำพรางในสัดส่วนที่เหมาะสม

การตรากฎหมายใหม่ โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีการจัดทำไว้แล้วมีความความเชื่อมโยงกับร่างกฎหมายธนาคารที่ดิน จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ซึ่งมีการกำหนดลักษณะภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าที่เพิ่มขึ้นตามมูลค่าของฐานภาษี เพื่อส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยรายได้จากเงินภาษีที่เพิ่มขึ้นควรจัดสรรเป็นเงินทุนในการดำเนินงานธนาคารที่ดิน

2. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ... เพื่อส่งเสริมสิทธิในที่ดินและป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน และ

3. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ... ซึ่งเป็นมาตรการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของคนยากจน โดยใช้รูปแบบกองทุนช่วยเหลือคนยากจนในการต่อสู้คดี

### อภิปรายผล

จากผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและขาดองค์กรหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินทั้งๆ ที่มีหลายหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบ อันนำมาซึ่งปัญหาด้านสิทธิในที่ดินและการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ได้สอดคล้องกับงานวิจัยของสฤติย์พงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ (2557) ที่พบว่าสภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินในปัจจุบัน มาจากการขาดเอกภาพภายในหน่วยราชการ และเครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งนำไปสู่ปัญหาการจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ การกระจายการถือครองที่ดิน การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน นอกจากนี้ผลการศึกษา ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) (2553) ที่ระบุถึงปัญหาในระดับนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทำให้นโยบายการบริหารจัดการที่ดินขาดความเป็นเอกภาพ ทำให้ปัญหาปรากฏอยู่หลายด้าน ได้แก่ การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน การกระจายการถือครองที่ดิน การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินทำกิน การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ และการบริหารจัดการที่ดิน

สำหรับแนวทางการดำเนินงานของธนาคารที่ดินในประเทศไทย ทุกภาคส่วนมีเจตนารมณ์สนับสนุน

ให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของสฤติพงษ์ สุธงเกียรติ และคณะ (2557) ที่ระบุว่าประชาชนในท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิเห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินและเห็นชอบให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดิน เนื่องจากทุกฝ่ายมีความคาดหวังว่า การจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยเพื่อเป็นหน่วยงานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาครั้งนี้นำไปสู่การเสนอแนวทางที่ยังไม่มีงานวิจัยก่อนหน้าได้เสนอไว้ นั่นก็คือ แนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินงานธนาคารที่ดินในประเทศไทย กล่าวคือ ควรมีการดำเนินการในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในสองด้าน ได้แก่ ควรมีการตรากฎหมายใหม่ โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกับร่างกฎหมายธนาคารที่ดิน และควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ของการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

#### ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1. ผลการศึกษานี้จะนำเสนอต่อสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ที่มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม รวมทั้งจัดตั้งธนาคารที่ดิน
2. สำหรับข้อเสนอที่ให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยได้อย่างเป็นระบบนั้น การผลักดันให้เกิดการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาทั้งในการศึกษาและการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบอย่างครบถ้วนรอบด้าน ตลอดจนกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของกฎหมายฉบับต่างๆ ย่อมมีขั้นตอนตามกระบวนการนิติบัญญัติที่ใช้ระยะเวลานาน ยากที่จะผลักดันให้ร่างกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับได้ในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น ผู้รับผิดชอบและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

#### เอกสารอ้างอิง

- คุปต์ พันธุ์หินทอง. (มปป.). *ธนาคารที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2556). *การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2560, สืบค้นจาก [http://www.lan-dactionthai.org/land/phocadownload/Download/570925\\_distribution.pdf](http://www.lan-dactionthai.org/land/phocadownload/Download/570925_distribution.pdf)
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554*. เล่มที่ 128 ตอนที่ 33 ก. 10 พฤษภาคม 2554.
- ภากร จินดานนท์. (2553). *ปัญหาทางกฎหมายในการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ : ศึกษากรณีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.



- มาโนช สุดสังข์. (2557). มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2). *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*, 1, 35-54.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และโสภณ ชมชาญ. (2555). *การศึกษานโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ อบต. และชุมชน*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). *โครงการศึกษาภาวะหนี้สินเกษตรกรและแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์*. สืบค้นจาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/หนี้สินเกษตรกร.pdf>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวน หรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สตีลยพงษ์ สุดชูเกียรติ, ทวีชัย ลีเย็ก, ไพโรจน์ โลกนิยม และเปรมจิต สังขพงษ์. (2557). *โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน: องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). *รายงานประจำปีงบประมาณ 2560*. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2560, จาก [https://www.alro.go.th/alro\\_th/ewt\\_w3c/main.php?filename=annual\\_report](https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_w3c/main.php?filename=annual_report)
- โสภณ ชมชาญ และดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์. (2555). *แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน*. (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- อรพรรณ ณ บางช้าง, อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์, จรินทร์ เทวานิช, และศิริพร สัจจามันท์. (2549). ทิศทางการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์. (2557). สถานการณ์และปัญหาที่ดินของประเทศไทย. *ประชาคมวิจัย*, 114, 11-13.
- Berg, R., Lianes, E., Menken, R.M. & Verbeek, I. (2005). *Land banking principle: a reconnaissance for conditions and practical constrain for application of the land banking principle in the Netherlands*. Netherlands: Wageningen University.
- Damen, J. (2004). *Land banking in The Netherlands in the context of land consolidation*. Retrieved February 9, 2017, from [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/Europe/documents/Events\\_2004/Land2004/Netherlands\\_paper.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2004/Land2004/Netherlands_paper.pdf)
- Marošán, S., Milicevic, D., Dokic, V. & Šošćic, M. (September 2014). Value framework for evaluation of land banks/funds, *Geodetski Vestnik*, 58 (3), 568 – 577.