

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

สืบเนื่องจากปัจจุบันมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราการขยายตัวของพลเมืองที่ค่อนข้างสูงทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำกินและอยู่อาศัยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประกอบกับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมามีการขยายตัวของการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการ ตลอดจนการขยายตัวของเมืองและการเก็งกำไรที่ดินนับแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ราคาที่ดินจึงเพิ่มสูงขึ้นมาก ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้นอกจากจะทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นแล้ว ยังมีผลทำให้เกิดการแสวงหาที่ดินเพิ่มมากขึ้น (สำนักงาน ป.ป.ป., 2538 หน้า 1) อย่างไรก็ตาม มีการกล่าวกันว่าเป็นเรื่องที่สอดคล้องประสานกับการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งสร้างความเจริญด้านเศรษฐกิจให้แก่ประเทศชาติ จึงมีการลงทุนเพื่อพัฒนา และเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้ความต้องการที่ดินในปริมาณที่สูง และมีผลทำให้ที่ดินราคาสูงขึ้นหลายเท่าตัว มีการเก็งกำไรในราคาที่ดินอย่างกว้างขวาง และผลของการเก็งกำไร ได้รุกเลยเข้าไปถึงที่ดินเพื่อการเกษตร ส่งผลกระทบปัญหาของเกษตรกรเพิ่มขึ้น (พิบูลย์ เจริญอนุกุลกิจ, 2533 หน้า 4 อ้างใน นักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่น 38, 2534 หน้า 4) เพราะต่างระดมการขายพื้นที่ดินที่เคยเป็นแหล่งทำการเกษตร และพื้นที่ดังกล่าวถูกพัฒนาไปในลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเลยเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้คงมิใช่เป็นเพราะความต้องการด้านวัตถุของเจ้าของที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการเจริญเติบโตของประเทศ ทั้งนี้ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2539 หน้า 25-29) ได้กล่าว ความสำเร็จของประเทศไทยไม่สมดุล โดยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีในอัตราที่สูง แต่สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ค่อยดีนัก และมีปัญหาด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการแก้ไข ประกอบไปด้วย

1. ด้านกระจายรายได้ระหว่างบุคคล พบว่า คนรวยจะร่ำรวยเพิ่มมากขึ้น ส่วนคนส่วนใหญ่ของประเทศยังคงยากจนเช่นเดิม
2. ประชาชนที่ยากจนมากมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ การเคลื่อนย้ายเข้าตัวเมืองของแรงงานภาคเกษตรจึงเกิดขึ้น
3. การกระจุกตัวของความเจริญอยู่ที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล อันเนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาการกระจายได้ในประเทศที่เต็มไปด้วยความสลับซับซ้อน

ด้วยปัญหาอันซับซ้อนนี้เอง เป็นบ่อเกิดในสร้างหนี้สินของประชาชนในชนบทเพิ่มมากขึ้น ดังการศึกษาของ บัณฑิต เผ่าวัฒนา (2536 บทคัดย่อ) ที่พบว่าการขายที่ดินของประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ เกิดจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะด้านหนี้สิน ราคาที่ดินเพิ่มขึ้น ขายที่ดินเพื่อนำมาแบ่งเป็นมรดก รายได้ไม่พอเพียงต่อการครองชีพรวมทั้งขายที่ดินเพื่อนำเงินมาสร้างบ้านใหม่ โดยมีปัจจัยเร่งทำให้ขายที่ดิน คือปัจจัยทางด้านสภาพและปัจจัยทางด้านสังคม ซึ่งได้แก่ ลักษณะการเข้าถึงพื้นที่และการเปลี่ยนอาชีพ

ส่วนปัจจัยที่ทำให้เจ้าของที่จำต้องขายที่ดินนั้น เนื่องจากที่ดินที่เพิ่มราคาสูงขึ้นมากในช่วง 8-9 ปีที่ผ่านมา เพราะมีสาเหตุว่าเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่อาศัย เป็นเมืองท่องเที่ยว เป็นเมืองหลักที่ได้รับการพัฒนาให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการให้บริการแก่พื้นที่ในภาคเหนือตอนบน ดังนั้นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีการเพิ่มประชากรและครัวเรือนจำนวนมาก จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เมืองขยายตัวออกไปสู่ชานเมือง ดังนั้นเพื่อสนองความต้องการด้านที่พักของประชาชน จึงทำให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโครงการบ้านจัดสรร ที่มีการขยายตัวไปสู่ชานเมืองเพราะพื้นที่ในเมืองราคาเริ่มเพิ่มสูงขึ้นและมีจำนวนจำกัด ในขณะที่ในพื้นที่ชานเมืองมีพื้นที่กว้างขวางสามารถรวบรวมพื้นที่ได้ง่ายกว่า และที่ดินยังมีราคาถูกกว่าในเมือง (บัณฑิต เผ่าวัฒนา, 2536 หน้า 2-4) จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พื้นที่ถือครองของประชาชนในพื้นที่ขยายตัวลดน้อยลง หรือไม่มีพื้นที่อยู่ในถือครองไปในที่สุด

สภาพปัญหาที่ดินในเขตภาคเหนือนั้น มีการกล่าวกันว่า สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ 1) การมีที่ทำกินทางการเกษตรขนาดเล็ก 2) การเช่าที่ดิน และ 3) การไร้ที่ทำกิน (โกสุมภ์ สายจันทร์, 2530 หน้า 34) และคำว่า "การไร้ที่ทำกิน" หนังสือทางวิชาการบางเล่มให้ความหมายเดียวกันกับ "เกษตรกรรับจ้าง" เรื่องดังกล่าวในขณะนี้กำลังเป็นเรื่องที่นักวิชาการทั่วไปให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ได้มีการสรุปว่าการไร้ที่ทำกินนี้แสดงออกได้ในรูปแบบต่าง ๆ หลายรูปแบบ ประกอบด้วย 1) เกษตรกรที่กลายเป็นผู้เช่าแต่เพียงผู้เดียว 2) เกษตรกรที่กลายเป็นผู้รับจ้าง และ 3) เกษตรกรที่ย้ายไปประกอบอาชีพอื่นจนพ้นจากภาคการเกษตรกรรมออกไปอย่างสิ้นเชิง ทั้ง 3 ประเด็นที่สรุปโดยนักวิชาการ จึงดูเหมือนเป็นเรื่องที่ขัดกับความเข้าใจของบุคคลที่สนใจภายนอกโดยทั่วไปว่าการไร้ที่ทำกินของเกษตรกรเนื่องมาจากความยากจน (กิตติ อธิวิทย์, 2524 หน้า 17) ในด้านความรุนแรงในเรื่องดังกล่าวในทางภาคเหนือนั้น โกสุมภ์ สายจันทร์ (2530 หน้า 34-37) กล่าวว่ายังไม่รุนแรงเหมือนกับภาคกลางหรือภาคอื่น ๆ แต่ก็พอจำแนกสาเหตุของการไร้ที่ทำกินในภาคเหนือได้ดังต่อไปนี้

1. เนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยได้ลดขนาดเล็กลงมาเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลข้อจำกัดทางด้านภูมิศาสตร์ ประกอบการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นสำคัญ

2. ปัญหาการเช่าที่ดินทำกิน ถือได้ว่าเป็นปัญหาเก่าแก่ แต่เกษตรกรในภาคเหนือตอนบนสามารถปรับตัวทั้งทางด้านสังคม และเศรษฐกิจ ให้เข้าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและมีผลทำให้สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรเหล่านี้มิให้เลวร้ายลง

3. ปัญหาที่ดินในภาคเหนือในอนาคต จำเป็นที่จะต้องพึงการขยายตัวในสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีใ้การเกษตรมากขึ้น และหากโอกาสในการสร้างงานนอกภาคเกษตรกรรมไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ ปัญหาการไร้ที่ทำกินต้องรับจ้างอย่างเดี๋ยวยิ่งเพิ่มขึ้น และทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องโยกย้ายไปทำมาหากินในท้องที่อื่น ๆ

ในด้านความพยายามแก้ไขปัญหของรัฐบาลนั้น มีมาโดยตลอดทุกยุคทุกสมัย ดังเช่นการกล่าวของ ชีรวงศ์ คงทอง (ศูนย์ประสานงานภาคเหนือ และโครงการศูนย์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม, 2531) ตอนหนึ่งว่า รัฐบาลมีแผนที่จะออกเอกสารสิทธิให้กับชาวบ้านในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน แต่ก็ทำได้ไม่มากนักเพราะในปี 2498 ถ้าบุคคลใดไม่ได้ไปแจ้งการถือครองที่ดินจะกลายเป็นผู้ตกสำรวจ และปรากฏว่ามีปัญหาดังกล่าวตค้างถึงปัจจุบันนี้มากทางราชการจึงไม่สามารถออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิใด ๆ ให้แก่ประชาชนกลุ่มนั้นได้ทางออกคือต้องไปแจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรับรองว่าเป็นที่ดินของผู้ร้อง จึงจะสามารถออกโฉนดได้ แต่ในแง่ของการปฏิบัติเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ชีรวงศ์ คงทอง (2531, อ้างแล้ว) ยังได้แสดงปัญหาอีกว่า การปฏิรูปที่ดินก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจเช่นกันกล่าวคือ ในปี 2528 รัฐบาลได้จัดสรร สปก. ให้แก่ชาวบ้านในเขตอำเภอหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ คนละ 10 ไร่ โดยมีได้ออกอะไรไว้เป็นหลักฐานเลย ต่อมาปรากฏว่าที่ดินนั้นกลับมิได้เป็นของคนในถิ่นนั้นเสียแล้ว เจ้าของกลับเป็นผู้ที่อยู่ในเมืองเชียงใหม่ ลำพูนหรืออื่น ๆ โดยไปกว้านซื้อ และเมื่อมาจัดสรรใหม่ชาวบ้านในท้องถิ่นนั้นได้เพียงร้อยละ 50 ของที่ดินจัดสรรเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นของบุคคลภายนอกทั้งสิ้น เป็นต้น ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ป. (2538 บทคัดย่อ) ได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ว่า เป็นเพราะกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ และแต่ละฉบับให้สิทธิในที่ดินไม่เหมือนกัน ทำให้เจ้าของที่ดินพยายามที่จะได้สิทธิเป็นโฉนดที่ดิน อย่งไรก็ดี ป.ป.ป. เห็นว่าในเรื่องดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐดูเหมือนจะเป็นปัจจัยสำคัญด้วยเช่นกัน กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ล่าหลังมีผลทำให้เกิดช่องทางทุจริต การขาดการประสานงานและการวางแผนร่วมกันของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากต่างฝ่ายต่างยึดกฎหมายและระเบียบของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ตนสังกัดเท่านั้น และยังเป็นสาเหตุที่นอกเหนือออกไปอีกคือ มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบ และไม่เข้าใจในตัวบทกฎหมายอันเนื่องมาจากการขาดการศึกษาอบรม อีกด้วย จึงเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการไร้ที่ทำกินของประชาชนในปัจจุบัน

ดังที่กล่าวไว้แต่ต้นว่า ปัญหาหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหาไร่ที่ทำกินของประชาชน ด้วยเช่นกัน คือ การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ ซึ่งในเรื่องนี้ นักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่ 38 (2534 หน้า 5-6) กล่าวไว้ว่า มีผลทำให้มีความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้น ในขณะที่ที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย ทำมาหากิน หรือดำรงชีวิตมีอยู่ในปริมาณจำกัด มีผลทำให้ราคาที่ดินของประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และสถานการณ์เช่นเดียวกันนี้เกิดขึ้นทั่วประเทศ ซึ่งน่าเชื่อว่าพื้นที่ที่ถูกซื้อขายส่วนใหญ่ จะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และเรื่องดังกล่าวมีผลกระทบดังนี้

1. พื้นที่การเกษตรลดน้อยลง เหลือพื้นที่การเกษตรจำกัด และถูกนำไปใช้โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของดินในเชิงเกษตรกรรม ทำให้เกิดการลดลงของขนาดการถือครองที่ดินและการเพิ่มขึ้นของผู้ไร่ที่ทำกิน
2. มีการเก็งกำไร โดยการซื้อที่ดินปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่าเพื่อรอให้ราคาเพิ่มสูงขึ้น จึงไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ในด้านการเกษตร
3. ผลผลิตทางเกษตรกรรมไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ
4. การที่ประชาชนตัดสินใจขายที่ดินทำกินของตน ทำให้ขาดปัจจัยการผลิตที่สำคัญตัวหนึ่งไป ก่อให้เกิดการบุกเบิกกลางที่ดินในเขตป่าสงวน และประชากรส่วนหนึ่งไร่ที่ทำกิน

ทั้งนี้แนวโน้มของการลดลงของพื้นที่ถือครองของเกษตรกรนับวันจะลดลงตามสภาพรายได้ ทั้งนี้เกี่ยวกับสภาพทางด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรในเขตภาคเหนือ มีเรื่องที่น่าสนใจอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับขนาดพื้นที่การถือครองที่ดิน กล่าวคือ จากการศึกษาของ คณะกรรมการดำเนินการวิจัย (2527 หน้า 69) โดยการเปรียบเทียบหมู่บ้าน 3 หมู่บ้าน พบว่า หมู่บ้านที่มีระดับรายได้สูงกว่า มีการประกอบอาชีพทางเกษตรน้อยกว่า การถือครองที่ดินทำกินในหมู่บ้านที่มีระดับรายได้สูงกว่า มีขนาดเล็กกว่า ? ดูเหมือนว่าเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายพื้นที่ดิน เป็นเช่นนี้หรือไม่ในการศึกษาดังกล่าวมิได้ระบุไว้ชัดเจนนัก เพราะส่วนหนึ่งของการสรุปได้มุ่งประเด็นไปที่การใช้เทคโนโลยีเข้าช่วยเหลือทำให้การเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพกว่า หรือการที่มีที่ดินที่มีคุณภาพดีกว่า เป็นต้น แต่ผู้วิจัยเห็นว่าคงเป็นจุดเริ่มต้นที่บ่งบอกถึงสภาพการไร่ที่ดินในอนาคตของเกษตรกรเหล่านั้น โดยการขายที่ดินเพื่อให้มีสภาพเศรษฐกิจของครอบครัวที่ดีขึ้น ทั้งนี้งานวิจัยของสนิท วาฤทธิ (2537 หน้า 36) ที่ทำการศึกษาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร โครงการหลวงหมอกจ๋าม อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ที่พบว่า ประชากรร้อยละ 7.66 ให้คำตอบว่ามีปัญหาด้านการประกอบอาชีพเพราะไม่มีที่ดินทำกิน ในขณะที่อีกร้อยละ 8.94 กล่าวว่าไม่มีที่ดินขนาดเล็กไม่เพียงพอต่อการทำกิน จึงอาจเป็นเหตุผลที่น่าเชื่อได้ว่าภาวะไร่ที่ทำกินเกิดขึ้นจริง ๆ ในหมู่บ้านในเขตจังหวัดเชียงใหม่ อันเนื่องมาจากการขายพื้นที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินเลี้ยงชีพและครอบครัวอีกทั้งยังหวังว่า การขายที่ดินของตนเองเมื่อได้เงินแล้วจะทำให้สภาพทางเศรษฐกิจของครอบครัวดีขึ้น

ตัวเลขของการไร่ที่ทำกินของเกษตรกรไทยนั้น หากวิเคราะห์แล้ว จะเห็นว่านับวันจะเพิ่มขึ้น แต่หากพิจารณาให้แคบลงในระดับภูมิภาคแล้ว จะพบว่า ปัญหาการไร่ที่ทำกินในแต่ละภูมิภาคมีความรุนแรงไม่เท่ากัน กล่าวคือ ในปี 2530 ภาคเหนือมีครัวเรือนที่ไร่ที่ทำกินมากที่สุดถึง 184,222 ครัวเรือน รองลงมาคือ ภาคกลาง 141,369 ครัวเรือน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 109,395 ครัวเรือน และภาคใต้ 27,388 ครัวเรือน แต่หากเทียบสัดส่วนกับจำนวนครัวเรือนเกษตรกรแล้ว จะพบว่า ภาคกลางนั้นมีสภาพรุนแรงที่สุด คือ ร้อยละ 12.95 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งภูมิภาค ในขณะที่ภาคเหนือประมาณร้อยละ 11.22 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งภูมิภาค และจากข้อมูล กชช.2ค. ในปี 2535 ของศูนย์พัฒนาภาคเหนือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เก็บรวบรวมข้อมูลครัวเรือนในหมู่บ้านชนบทนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลของจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ พบว่า ในภาคเหนือมีครัวเรือนไร่ที่ทำกินโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 11.30 ในขณะที่จังหวัดเชียงใหม่มีถึงร้อยละ 13.57 แต่ก็มีใช่เป็นจังหวัดที่มีเกษตรกรไร่ที่ทำกินสูงสุดในเขตภาคเหนือ (กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กันยายน 2532 และศูนย์พัฒนาภาคเหนือ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2537; อ้างใน เศษกาญจนากร, มปป. หน้า 23-26)

สำหรับในอำเภอคอยสะเก็ด ซึ่งเป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 18 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 649 ตารางกิโลเมตร หรือ 465,625 ไร่ ได้ประสบปัญหาการไร่ที่ทำกินมาเป็นเวลานานแล้วเช่นกัน ดังเห็นได้จากการสำรวจของ กิตติ อธิวิทย์ (2524 หน้า 53-65) พบว่า ครอบครัวของเกษตรกรในอำเภอคอยสะเก็ด เป็นดังนี้

1. ร้อยละ 45.3 เป็นผู้มีที่ดินเป็นของตนเอง
2. ร้อยละ 10.6 เป็นผู้เช่าบางส่วน
3. ร้อยละ 23.5 เป็นผู้เช่าทั้งหมด
4. ร้อยละ 20.6 เป็นผู้รับจ้างในการเกษตร

สองกลุ่มหลังนี้ จะมีรายได้ต่อคนต่อปีเท่ากับ 2,978.5 บาท/คน/ปี และ 1,921 บาท/คน/ปี ในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ มีอยู่ในช่วงระหว่าง 3,526.3-3,361.9 บาท/คน/ปี ในด้านการมีพื้นที่ขนาดเล็กของอำเภอก็มีอยู่สูงด้วยเช่นกัน โดยพบว่า เฉลี่ยครัวเรือนละ 6 ไร่ (ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภาคเหนือตอนบนซึ่งเท่ากับ 10.5 ไร่) ส่วนสาเหตุการไร่ที่ทำกินในเขตอำเภอคอยสะเก็ดในขณะนั้น ปรากฏว่าเป็นมาตั้งแต่เดิม คือไม่มีกรรมสิทธิ์มาตั้งแต่บรรพบุรุษ หรือบรรพบุรุษมีพื้นที่น้อย จึงจำเป็นต้องขายและนำเงินมาเป็นมรดกและแบ่งให้แก่ลูกหลาน ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์เมื่อ 15 ปีที่แล้ว แต่ในช่วงระยะเวลาหลัง ๆ โดยเฉพาะตั้งแต่รัฐบาลที่มี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี

มนตรี การซื้อขายที่ดินของประเทศกำลังเฟื่องฟูสุดขีด และอำเภอคอยสะเก็ดก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นเรื่องของซื้อขายที่ดินด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มีเพิ่มขึ้นมากมายหลายโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการก็ใช้พื้นที่ทางการเกษตรมาทำการจัดสรรแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้จากรายงานของสำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงใหม่ (2538 หน้า 9) ระบุว่า ในขณะนี้มีพื้นที่ทางการเกษตร 84,535 ไร่ ประชาชนในอำเภอจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง (พื้นที่การเกษตร) เฉลี่ยประมาณคนละ 3-5 ไร่ ในขณะเดียวกันปรากฏว่า มีนายทุนหรือผู้ที่มีฐานะร่ำรวยเพียงไม่กี่คน จะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัย หรือซื้อไว้เพื่อการเก็งกำไร โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ ต.สันปุยเลย ซึ่งใกล้กับ อ.เมือง และ อ.สันทราย พื้นที่ส่วนใหญ่ที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของนายทุนจะนำมาทำหมู่บ้านจัดสรรมาก อย่างไรก็ตามแม้จากรายงานดังกล่าวจะไม่มีตัวเลขเป็นเชิงเปรียบเทียบกับจำนวนพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนในอำเภอมายเปรียบเทียบ แต่ก็เป็นเรื่องที่น่าตกใจในการลดลงของพื้นที่เกษตร และทำให้คาดคะเนได้ว่าเศรษฐกิจของครอบครัวเกษตรกรที่ขายที่ดินให้แก่เจ้าของโครงการจะมีโอกาสทางด้านการทำงานเกษตรลดน้อยถอยลง และบางกลุ่มจะต้องอพยพออกจากพื้นที่เพื่อไปหางานทำในแหล่งอื่น ๆ ต่อไป โดยที่การซื้อขายที่ดินของประชาชนนั้นกลุ่มนักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่ 38 (2534 หน้า 79) กล่าวว่า มีมูลเหตุมาจากนายหน้าชักชวน สมาชิกในครอบครัวบอกให้ขาย และมูลเหตุที่จูงใจมากที่สุดคือขายตามเพื่อนบ้าน และตามคำนิยามทางสังคม และความต้องการทางด้านวัตถุ

ด้วยมูลเหตุที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ผู้ศึกษามีความมุ่งหวังศึกษาเพื่อต้องการทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการไร้ที่ทำกินของประชาชนในเขตอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใด และเพื่อต้องการทราบว่ามิปัจจัยหรืออิทธิพลใดทำให้มีผลให้เกษตรกรในเขตพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา ต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่ทำกิน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงภาวะการไร้ที่ทำกินของเกษตรกร ในเขตอำเภอคอยสะเก็ดจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมูลเหตุ ปัจจัย และผลกระทบ ที่ทำให้จำนวนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในเขตอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้ไร้ที่ทำกินต้องประสบหลังจากขายที่ทำกิน และเพื่อศึกษาแนวนโยบายของรัฐที่มีเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกิน

### 1.3 สมมติฐานในการศึกษา

1.3.1 เกษตรกรผู้ไร่ที่ทำกิน ในเขตอำเภอคอยสะเก็ด เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นส่วนใหญ่

1.3.2 เกษตรกรผู้ไร่ที่ดินทำกิน แต่เดิมเคยมีที่ดินทำกินอยู่ในความครอบครอง แต่ปัจจุบัน ไร่ที่ดินทำกิน เพราะการขายที่ดิน เพื่อการบริโภค และการแบ่งมรดก จนมีที่ดินแปลงเล็ก ไม่อาจทำกินได้

1.3.3 เกษตรกรที่ขายที่ดิน ปัจจุบันได้ใช้จ่ายเงินค่าที่ดินเกือบจะหมด หรือหมดลงแล้ว และปัจจุบันส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง และมีฐานะยากจน

### 1.4 ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษา

#### 1.4.1 ขอบเขตการศึกษา

การเก็บข้อมูลในภาคสนาม กำหนดให้เก็บข้อมูลในพื้นที่ตำบลต่าง ๆ ของอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้มีมูลเหตุจูงใจที่ทำการเลือกพื้นที่ดังกล่าว 3 ประการคือ

1) ในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ โดยเฉพาะระยะเวลา 1-5 ปีที่ผ่านมา ปริมาณการลดลงของพื้นที่ด้านเกษตรกรรมของอำเภอคอยสะเก็ดมีสัดส่วนสูงมาก โดยจะพบว่า พื้นที่ทางการเกษตรกรรมดั้งเดิมที่เคยปรากฏนั้น ปัจจุบันพื้นที่นั้นกลายเป็นพื้นที่จัดสรรทั้งที่ดินเปล่า และบ้านที่อยู่อาศัย ทำให้สภาพการประกอบอาชีพทางการเกษตรในพื้นที่นี้เปลี่ยนแปลงไป

2) จากการสำรวจเอกสารแล้วพบว่า ในเขตอำเภอคอยสะเก็ด เกษตรกรอยู่ในสภาพไร่ที่ทำกินมาก่อนแล้ว หลักฐานที่ผู้วิจัยทราบเป็นหลักฐานแรก คือ การศึกษาของกิตติ อธิวิทย์ (2524) ทั้งที่ก่อนหน้านี้สภาพของการจัดสรรที่ดินในเขตอำเภอคอยสะเก็ดปรากฏอยู่น้อยมาก ผิดกับปัจจุบันที่พื้นที่ถูกนำไปจัดสรรที่ดิน ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่าสภาพการไร่ที่ทำกินของประชาชนในเขตอำเภอคอยสะเก็ดเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใด

3) เป็นพื้นที่ที่ผู้วิจัยทำงานอยู่

#### 1.4.2 ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับสภาพการไร่ที่ทำกินของชาวนาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะกลุ่มชาวนาที่อยู่ในเขตอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ เพียงอำเภอเดียว มิได้ทำการสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากเขตอำเภออื่น ๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้นผลการศึกษาก็จะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของอำเภอคอยสะเก็ด และอาจไม่สามารถเปรียบเทียบกับเหตุผลของการไร่ที่ทำกินของชาวนาในใน

เขตหรือในจังหวัดอื่น ๆ ทั้งนี้หากมีผู้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ควรได้ทำการศึกษาและทำการเปรียบเทียบกับกรณีที่ทำกินของชาวนาในเขตอื่นเพิ่มเติมต่อไป

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบภาวะไร้ที่ทำกินของเกษตรกรในเขตอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ และสามารถนำไปเป็นแนวนโยบายในการกำหนดนโยบายในการสกัดกั้นเกษตรกรไม่ให้ขายที่ดินให้เกิดความรักและหวงแหนที่ทำกินอันจะมีผลทำให้เกษตรกรสามารถรักษาที่ดินทำกินเพื่อใช้ประโยชน์ด้านทำกินมากขึ้น

1.5.2 ทราบถึงปัจจัยที่มีผลทำให้เกษตรกรขายที่ทำกิน จนกลายเป็นผู้ไร้ที่ทำกิน

1.5.3 ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรไร้ที่ทำกิน หลังจากมีการขายที่ทำกิน ทั้งสถานะทางด้านครอบครัว ซึ่งคาดว่าจะมีรายได้ต่ำ และครอบครัวแยกย้ายกันไปเป็นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม