

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพและผลกระทบของการไร้ที่ทำกินของชาวนา : กรณีศึกษา อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นการศึกษาถึงสถานะการไร้ที่ทำกินประชาชนที่อยู่ในถิ่นชนบทของประเทศ ทั้งนี้ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น แนวโน้มของการไร้ที่ทำกินของประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ลดลงตามลำดับ ดังที่ได้กล่าวถึงบ้างแล้วในบทที่ 1 ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่า มีสาเหตุและประเด็นที่เกี่ยวข้องในหลายประการ ประกอบไปด้วย การเจริญเติบโตของทางเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ และการถือครองที่ดินของประชาชนคนไทยในปัจจุบัน ดังนั้นการเรียบเรียงรายละเอียด และขั้นตอนของการเกิดภาวะไร้ที่ทำกินของประชาชนในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะใช้แนวคิดหรือทฤษฎีเพื่อประกอบการการศึกษาในครั้งนี้อย่างนี้

#### 2.1 แนวคิดรัฐกับนโยบายการพัฒนา

ปัจจุบันรัฐกำลังพัฒนามีจำนวนมากกว่า 100 ประเทศ แต่จะมีลักษณะการปกครอง การดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศและมีการสร้างกลุ่มความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถแบ่งรัฐดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ รัฐทุนนิยมพึ่งพา รัฐนายทุน และรัฐสังคมนิยม สำหรับประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มรัฐทุนนิยมพึ่งพา หรืออาจเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า รัฐบริวารในระบบทุนนิยมซึ่งหมายถึงรัฐที่เข้าร่วมกับระบบทุนนิยมโลกอย่างแน่นแฟ้น รัฐจะถูกครอบงำโดยรัฐศูนย์กลาง โดยผ่านทั้งทางนายทุนและเงินทุนจากต่างชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า อำนาจของรัฐตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนายทุนต่างชาติหรือนายทุนตัวแทนต่างชาติ และข้าราชการระดับสูงกับขุนนางที่ดิน ส่วนในแง่เศรษฐกิจนั้น การเชื่อมต่อระหว่างวิถีการผลิตแบบเลี้ยงตัวเองกับระบบทุนนิยมมีผลให้ต่างชาติ เนื่องจากระดับของกำลังการผลิต ความสัมพันธ์ในกระบวนการผลิต และโครงสร้างของสังคมในรัฐนี้มีลักษณะซับซ้อนและแตกต่างกันมาก จึงสามารถจำแนกรัฐทุนนิยมพึ่งพาออกเป็น 2 กลุ่มย่อยคือ รัฐนายทุนตัวแทนต่างชาติ และรัฐกึ่งศักดินา-กึ่งทุนนิยม ซึ่งประเทศไทยอยู่ในกลุ่มหลัง โดยมีข้อสังเกตสำหรับกลุ่มนี้คือ 1) อำนาจของรัฐตกอยู่ในมือของนายทุนตัวแทนต่างชาติกับขุนนาง 2) พวกขุนนางจะไม่นับเป็นนายทุน แต่จะดำรงสถานภาพแบบเจ้าขุนมูลนาย 3) ชาวนาส่วนใหญ่จะยังคงอยู่ในวิถีการผลิตแบบเลี้ยงตัวเอง และ 4) พวกจักรวรรดินิยม

หรือนายทุนต่างชาติที่เข้าไปมีบทบาทในเศรษฐกิจท้องถิ่นจำเป็นต้องผ่านกลุ่มที่ 2) (ดำรงค์ ฐานดี, 2532 หน้า 37, 133-134)

ในรัฐระบบทุนนิยมพึ่งพา กลุ่มรัฐกึ่งศักดินา-กึ่งทุนนิยมนี้ ชนชั้นปกครองอาจจำแนกเป็นกลุ่มขุนนาง และขุนนางเจ้าของที่ดิน กลุ่มนายทุนต่างชาติ กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนายทหารระดับสูง ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกชนชั้นปกครอง อันถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรต่าง ๆ ในสังคม รวมทั้งเป็นผู้รวมอำนาจ แต่เป็นคนกลุ่มน้อยของสังคม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจของชนชั้นปกครองกลุ่มแรกเมื่อกาลเวลาได้ผ่านไปและระบบทุนนิยมได้พัฒนาเข้าไปสู่เขตท้องถิ่นและภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศอย่างรวดเร็ว ทำให้อำนาจของขุนนางถูกรีดถอน รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นรัฐนายทุนตัวแทนต่างชาติไปในที่สุดและในส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนานั้นอยู่ในส่วนของอำนาจของชนชั้นปกครอง มีอำนาจในการตัดสินใจจึงมีบทบาทในการวางนโยบาย นำเอานโยบายไปบังคับ และควบคุมการใช้นโยบายเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมให้ตรงกับจุดมุ่งหมายได้ (ดำรงค์ ฐานดี, 2532 หน้า 134; สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527 หน้า 92-93; ชัยชนะ อิงควัต, 2531 หน้า 176-177)

ดังจะเห็นได้จากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา นโยบายในการพัฒนาประเทศของประเทศไทยค่อนข้างรวดเร็ว โดยเฉพาะแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจอมพล ป. พิบูลสงครามคือการนำนโยบาย "ลัทธิชาตินิยม" "ลัทธิเชื้อผู้นำ" มาเป็นแนวในการบริหารประเทศ โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้นในกระบวนการผลิตทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและอื่น ๆ และมีการกีดกันชาวต่างชาติเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีการวิเคราะห์แล้วพบว่านโยบายดังกล่าวโดยเฉพาะลัทธิชาตินิยม นั้น มิได้เหมาะสมเพราะไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมไทยในช่วงดังกล่าว ถึงแม้ว่าผลที่ได้รับในช่วงนั้นเป็นการเปิดทางเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่คนไทยก็ตาม แต่ประชาชนมิได้มีส่วนในการกำหนดกลับอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น (กาญจนา แก้วเทพ, มปป. หน้า 63) อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าช่วงดังกล่าว เป็นช่วงคาบเกี่ยวกับการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างนายทุนศักดินากับตัวแทนของชนชั้นต่ำภายในประเทศ ยังเกิดอิทธิพลภายนอกประเทศกล่าวคือการต่อสู้ของชนชั้นต่ำ เพื่ออิสรภาพของประเทศจีนและเวียดนามได้แผ่อิทธิพลเข้ามาสู่ประเทศไทย และช่วงนั้นสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีผลประโยชน์ในภูมิภาคนี้เพิ่มมากขึ้น ด้วยสาเหตุเนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนและเวียดนามได้รับชัยชนะการต่อสู้ และสามารถก่อตั้งรัฐสังคมนิยมขึ้นสำเร็จสหรัฐจึงได้ให้ความช่วยเหลือไทยทั้งทางด้านทหารและการพัฒนาจำนวนมหาศาล นับได้ว่าสหรัฐสามารถเข้ามามีอิทธิพลเหนือประเทศโดยการกำหนดนโยบายการพัฒนาของไทยนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา มีการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อความทันสมัย หรือการพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม (ดำรงค์ ฐานดี,

2532 หน้า 154-157) ยุทธวิธีดังกล่าวถือว่าเป็นการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยผ่านการวิเคราะห์ความทันสมัยในหลายระดับ เช่น ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับโครงสร้างระดับหน้าที่ หรือแม้แต่ว่าระดับระหว่างประเทศ (ชัย ชนะ อิงคะวัต, 2531 หน้า 99-100) อันถือได้ว่าการพัฒนายุคใหม่ของประเทศไทยได้เริ่มขึ้นแล้ว และมีผลอย่างจริงจังตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2498 ที่ยินยอมให้คณะผู้แทน ธนาคารโลกเข้ามาทำการสำรวจภาวะเศรษฐกิจไทย ตามคำแนะนำของสหรัฐอเมริกา และได้ นำผลการวิจัยรวมทั้งข้อเสนอแนะในการพัฒนาให้แก่รัฐบาลสมัยนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติเริ่มขึ้นแล้ว ตามคำอ้าง "การพัฒนาเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีแผนการ" ของผู้นำรัฐบาล

ผลการสำรวจของธนาคารโลกเสนอต่อรัฐบาลภายใต้ชื่อ "โครงการพัฒนาการของรัฐ สำหรับประเทศไทย (2503)" ได้ถูกเสนอต่อกรรมการที่ปรึกษาและคณะกรรมการบริหารของสภา พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สารสำคัญของรายงานได้นำเสนอปรัชญาแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ เสรีนิยมเอาไว้ โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้ส่งเสริม และช่วยเหลือเอกชนเท่านั้น และได้มีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่ประกาศใช้ในเดือนตุลาคม 2503 เกิดขึ้นแล้วภายใต้อิทธิ พลังจากภายนอกที่เข้ามากำหนดทิศทางพัฒนาอัน ได้แก่ ธนาคารโลก และสหรัฐอเมริกา (กาญจนา แก้วเทพ, 2535 หน้า 82-83) และจนกระทั่งปัจจุบันมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ทั้งสิ้น 6 ฉบับ และกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการพัฒนาประเทศอีก 1 ฉบับ ผลของการพัฒนาในทุกแผนนำ ฟังพอใจ กล่าวคือมีอัตราเพิ่มรายได้ประชาชาติ (GDP) เฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.5-8 มาโดยตลอด แต่ สัดส่วนรายได้ระหว่างชาวชนบทกับชาวเมืองห่างขึ้นมาโดยตลอด รวมทั้งก่อให้เกิดการเสียสมดุล ระหว่างความต้องการและการสนองความต้องการของชาวชนบท (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2532 หน้า 47; ดวงจันทร์ เจริญเมือง, 2535 หน้า 2; กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2535 หน้า 102-105) ที่เป็นเช่นนี้นั้น ดำรงค์ ฐานดี (2532 หน้า 164) กล่าวว่า นโยบายการพัฒนาตามแผนที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับชนชั้นปกครองที่เป็นกลุ่มข้าราชการและตำรวจทหารระดับสูง กลุ่มเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่และนายทุนพื้น เมือง กลุ่มนายทุนตัวแทนต่างชาติ นายธนาคารการเงินและนายทุนต่างชาติ ที่ได้มีอิทธิพลเหนือการ กำหนดนโยบายของรัฐ ส่วนข้าราชการนักวิชาการ ผู้เขียนนโยบายการพัฒนาฯ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่มีโอกาสในการตัดสินใจเพื่อกำหนดอนาคตตนเอง นอกจากต้องรับเอานโยบาย ที่ฝ่ายรัฐเขียนไว้มาปฏิบัติ จึงเกิดภาวะการเสียสมดุลดังกล่าวตามมา

เมื่อพิจารณาถึง ภาคของการพัฒนาประเทศนั้น สามารถแบ่งการพัฒนาได้ออกเป็น ภาค เมือง (Urban Sector) และภาคชนบท (Rural Sector) ภาคชนบทเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นชนบท และประการสำคัญ ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท เนาวรัตน์ พลายน้อย(อ้างในวิโรจน์ สารรัตนะ, 2535 หน้า

41-42) กล่าวว่ามีผลเนื่องจากผลแห่งการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในการพัฒนาชนบทในระยะเวลาที่ผ่านมาเน้นในพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง เน้นเทคนิคการพัฒนาที่ใช้ทุนมาก ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาจึงเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่แล้ว เป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ประชากรผู้ยากไร้ส่วนใหญ่มิได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าว หรือได้รับน้อยมากจึงทำให้มีความยากจนเพิ่มขึ้นแนวความคิดในการพัฒนาที่จะสร้างความทันสมัย (Modernization) และความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Growth) ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าไม่เหมาะสมกับประเทศซึ่งกำลังพัฒนาดังเช่นประเทศไทย วิโรจน์ สารรัตนะ (2532 หน้า 63-65) กล่าวว่ารัฐได้มองเห็นปัญหาเหล่านี้ จึงได้พยายามหาทางแก้ไขเพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นให้ลดลงมากที่สุด ซึ่งการพยายามปรับปรุง และหาแนวทางต่าง ๆ ที่คาดว่าจะสามารถแก้ไขสถานการณ์ในการพัฒนาให้ลุล่วงและประสบผลสำเร็จ กลับมิได้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐเท่าที่ควร ความไม่สอดคล้องในเป้าหมายและสิ่งที่เกิดขึ้นจริงหลังแผนพัฒนาเป็นตัวชี้ความล้มเหลวได้เป็นอย่างดี แม้ว่าแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ที่ผ่านมา ตามบทสรุปของ วีระพล อรุณะกสิกร และคณะ (มปป. หน้า 13-17, 43) ที่กล่าวว่าส่วนของการพัฒนาชนบทพอจะกล่าวได้ว่ายังอยู่ในขั้นล้มเหลว ผลการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนเพราะตั้งแต่ 2531 เป็นต้นมาราคาที่ดินของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง ดังนั้นแนวทางพัฒนาหลักของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 กำหนดว่าต้องการให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือมีหลักประกันในที่ดินทำกิน รวมทั้งประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือมีหลักประกันในการเช่าที่อยู่อาศัย โดยเน้นการปฏิรูปที่ดิน แรงจัดการออกเอกสารสิทธิที่ดิน การจัดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ในทางกลับกัน นักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่ 38 (2534 หน้า 20) แสดงให้เห็นว่า การผลิตจากการเกษตรในเนื้อที่ทำกินไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย คงเป็นการผลิตที่ส่วนใหญ่ใช้แรงงานครัวเรือนและมีไม่เพียงพอ จำเป็นต้องใช้แรงงานจ้าง จึงเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตอีกด้านหนึ่ง การที่ผลผลิตไม่ได้ผล ประสิทธิภาพการผลิตต่ำและขาดแคลนเงินทุน จึงเป็นผลทำให้ชาวชนบทส่วนใหญ่ต้องสูญเสียที่ดิน

ผลผูกพันที่เกิดขึ้นจากผลผลิตที่ต่ำ การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เพียงพอ การสูญเสียแรงงานภายในครัวเรือน หรือไม่สามารถหาแรงงานได้เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายไปทำงานในตัวเมืองซึ่งมีสภาพของเศรษฐกิจที่ดีกว่า เพราะเป้าหมายของชีวิต ความมั่งคั่ง ด้านฐานะทางสังคม ด้านความสะดวกสบาย ความคาดหวังที่จะให้บรรลุเป้าหมายชีวิตในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งแตกต่างกันไปตามปัจเจกชน เมื่อสภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากภาคเกษตรไม่เอื้ออำนวย จึงเกิดการย้ายถิ่นฐานเพื่อ เพิ่มปัจจัยและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2535 หน้า 11) และจากการศึกษาของ ปรีชา เปี่ยมพงสานต์ (2524 หน้า 2-10 อ้างใน นักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่ 38 , 2534 หน้า 21) ได้กล่าวถึงการผลิตแบบทุนนิยมในเกษตรกรรมของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา การผลิตสมัยใหม่ใน

เกษตรกรรมซึ่งต้องใช้เงิน ใช้ทุนสูงภายใต้การขยายตัวของความเจริญจากเมืองเข้าสู่ชนบท ผ่านการปฏิบัติเทคโนโลยีเกษตรกรรม มีผลให้ครอบครัวชาวนาชาวไร่จำนวนหนึ่งต้องใช้วิชาการผลิตแบบทุนนิยม เงินจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ถูกใช้ในการบริโภคของครอบครัวถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นทุน นั่นคือนมูลค่าที่ก่อให้เกิดมูลค่าส่วนเกิน เป็นมูลค่าที่ทำให้ผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้นต่อไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในชนบทไทย ชาวนา ชาวไร่ไม่มีจำนวนเงินที่ว่ามี ยกเว้นชาวนาชาวไร่ที่ยังช่วยตนเองได้ เช่นพวกที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ ลูกค้านาคาร และสมาชิกกลุ่มเกษตรกร ดังนั้น การกู้ยืมเงินจึงแพร่หลายพร้อม ๆ กับการขยายตัวของการผลิตแบบทุนนิยม ซึ่งนำไปสู่การล้มละลายของชาวนาชาวไร่ไทย เป็นการแยกสลายชาวนา ชาวไร่ไทยออกจากความเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้สภาพการเป็นผู้เช่าที่นา เศรษฐกิจระเหี่ยสิ้น และกลายเป็นแรงงานรับจ้างในชนบทในที่สุด ส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่เคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่กรุงเทพมหานคร เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ อย่างไรก็ตามกลุ่มที่ยังมีที่ดินเหลืออยู่ได้พยายามต่อสู้โดยการลดต้นทุนการผลิต บางกลุ่มได้พยายามลงทุนพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อการค้า เช่น ขุดบ่อ เลี้ยงกุ้ง ฯลฯ แต่ก็มักประสบความล้มเหลวเป็นหนี้เพิ่มมากขึ้น และพร้อมที่จะขายที่ดินเมื่อมีจังหวะ และที่ขายใช้หนี้ไปแล้วก็มีอยู่มากมาย ดังแสดงให้เห็นได้จากการศึกษาของสุริยา รักการศิลป์ (2538 บทคัดย่อ) ที่แสดงให้เห็นว่า ในปี 2532 ในจังหวัดเชียงใหม่มีการขายที่ดินมากที่สุด โดยมีสาเหตุสำคัญอยู่ 2 ประการคือ สภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตรอีกต่อไป และเกษตรกรต้องการรายได้จากการขายที่ดินซึ่งมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการขายที่ดินแล้วปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น มีหนี้สินน้อยลง เกษตรกรน้อยรายย้ายถิ่นฐานที่อยู่ในเรื่องของการประกอบอาชีพ โดยหันไปประกอบอาชีพอื่น ซึ่งเป็นงานพิเศษก่อนที่จะมีการขายที่ดิน เกษตรกรบางรายเปิดร้านค้าและขับรถยนต์รับจ้าง และในการศึกษาดังกล่าวยังพบว่า การตัดสินใจขายที่ดินของเกษตรกรเนื่องด้วยเศรษฐกิจ ประกอบด้วย รายรับจากการขายที่ดินและฐานะทางเศรษฐกิจเดิมของเกษตรกรก่อนขายที่ดิน

อย่างไรก็ตาม แนวโน้ม และเหตุผลในการขายที่ดินในทั่ว ๆ ไป รวมถึงในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ก็มักจะเกิดขึ้นจากเหตุผลคล้ายคลึงกันทั้งสิ้น คือเหตุผลด้านเศรษฐกิจของครอบครัว แต่ก็มีความสนใจประการหนึ่งประกอบ นั่นคือราคาของที่ดินที่เพิ่มทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากรายงานของ วิจิตรา วงศ์พานิช (2534 หน้า 6-10) พบว่า ในช่วงปี 2529-2532 การขายที่ดินในเขตอำเภอสันทราย ราคาสูงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 27,970 บาท ในปี 2529 เป็น 66,811 บาท ในปี 2531 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 138 ในเขตอำเภอสะเมิงก็เช่นเดียวกัน ปรากฏว่าในปี 2531 ราคาไร่ละ 3-5 หมื่นบาทสูงขึ้นเป็นไร่ละ 2 แสนบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละสี่ร้อย จึงเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้เกษตรกรขายที่ดินเพิ่มมากขึ้น

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาตนเอง การเจริญเติบโตทางสภาพเศรษฐกิจที่กล่าวถึงดังข้างต้น รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศไทยมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมแบบทวิลักษณ์ (Dualism) ที่มีความแปลกแยกแตกต่างกันอยู่อย่างโดดเด่นและมีอยู่ทั่วไปในทุกหนแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสังคมเมืองกับชุมชนในชนบท ทั้งนี้เนื่องจากมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงทางด้านสังคม (Sociological Dualism) อันเกิดจากความขัดแย้งในวิถีทางของการดำรงชีวิตระหว่างวิถีชีวิตแบบตะวันออก หรือแบบดั้งเดิมของชาวชนบท ที่ถือว่าความต้องการของมนุษย์อยู่อย่างจำกัด กับวิถีชีวิตตามแบบตะวันออกของคนในเมืองที่ถือว่าความต้องการของมนุษย์มีอยู่อย่างไม่จำกัด และมีความขัดแย้งทางด้านเทคโนโลยี (Technological Dualism) หรือกล่าวโดยง่าย สังคมแบบ Dualism นั้นเป็นสังคมที่แบ่งเศรษฐกิจออกเป็นสองภาค ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำกันมาก ภาคหนึ่งเป็นความก้าวหน้า ที่ทำการผลิตในสาขาอุตสาหกรรม ในขณะที่อีกภาคหนึ่งเป็นภาพของความล้าหลัง ที่มีวิธีการผลิตที่ล้าสมัย คนมีความสามารถในการผลิตต่ำ รายได้และการผลิตต่อบุคคลอยู่ในระดับต่ำ เพียงพอประทังชีวิตเท่านั้น ไม่มีผลผลิตส่วนเกินที่จะทำให้เขามีชีวิตที่ดีขึ้น ทำให้เกษตรกรต้องดิ้นรนจนขวย ทั้งนี้เป็นเพราะการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจไทยทำให้เกิดภาพลักษณ์ของสังคมสองแบบเกิดขึ้นในที่สุด ผู้ที่อยู่ในสังคมล้าหลังมีความเสียเปรียบเป็นอย่างมาก มีภาระหนี้สินจากการผลิต รายได้ตกต่ำ ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและครอบครัว และจะจบลงด้วยการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของตนเองโดยเปลี่ยนจากฐานะเจ้าของที่ดินเป็นผู้เช่าหรือเป็นกรรมกรรับจ้างไปในที่สุด โดยคิดว่าการขายที่ดินแล้วจะทำให้คุณภาพของชีวิตตนเองและครอบครัวดีขึ้นด้วยเงินที่ได้จากการขายที่ดิน แต่ก็มักปรากฏอยู่เสมอว่าการขายที่ดินของเกษตรกรนั้น ส่วนใหญ่แล้วไม่สามารถปลดปล่อยหนี้สิน ยังคงรับสภาพหนี้ ในขณะที่พื้นที่ทำกินหมดไป (เดช กาญจนางกูร, มปป. หน้า 3-6; นักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่ 38 , 2534 หน้า 22-24) สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศโดยรัฐ จนเป็นตัวกระตุ้นความต้องการด้านวัตถุของประชาชนในชนบทให้สูงขึ้น ในขณะที่ขาดความสามารถในการผลิตที่จะตอบสนองความต้องการนั้นมีได้สูงขึ้นอย่างได้สัดส่วนกัน สภาพดังกล่าวนี้ว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในขณะนี้ (วิโรจน์ สารรัตนะ (2532 หน้า 47)

แนวคิดดังกล่าว จะสามารถใช้สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ได้เป็นอย่างดี ถึงวิวัฒนาการการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นคือ จังหวัดเชียงใหม่ และมีผลต่อการพัฒนาชนบทในอำเภอคอยสะเก็ดอย่างไร และผลดังกล่าวมีส่วนทำให้มีการซื้อขายที่ดินในพื้นที่ที่ต้องการศึกษามากน้อยเพียงใด ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายที่ดินทำให้เกิดภาวะไร้อาชีพของเกษตรกรในท้องถิ่นอย่างไร

## 2.2 สิทธิการถือครองที่ดินในปัจจุบัน

เอกสารสิทธิประเภทที่กฎหมายรับรองว่าเป็นเจ้าของที่ดินอย่างถาวรนั้นมี 2 รูปแบบ คือ ในรูปของ น.ส.3ก และโฉนดที่ดิน อย่างไรก็ตามที่มาของการยอมรับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้มีพระราชบัญญัติมาตั้งแต่ พ.ศ.2404 เรียกว่า กฎหมายยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน พ.ศ.2404 ต่อมาในปี 2444 ได้มีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรก ในครั้งแรกการออกโฉนดนั้นมีวิธีการคือเดินสำรวจ และมีเอกสารในรูปของโฉนดแต่เนื่องจากเหตุผลใดไม่ทราบด้านการออกโฉนดที่ดินนี้ ในระยะต้น ๆ ได้ดำเนินการด้วยความล่าช้า สำหรับในเขตชนบทนั้น พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินได้ให้ความสำคัญแก่ชนบทเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยเน้นที่การเก็บภาษีอากร ดังนั้นในช่วงปี 2444 ยังคงใช้ระบบใบเหยียบย่ำ ซึ่งได้ให้อำนาจแก่กำนันและนายอำเภอในท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจออกใบเหยียบย่ำหรือที่รู้จักกันในนามของแบบแจ้งการครอบครอง หรือ ส.ค.1 แต่เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ความสนใจเกี่ยวกับที่ดินชนบทจึงเพิ่มมากขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินก็ยังไม่เกิดขึ้นจนกระทั่งประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้ในปี 2497 ซึ่งมีหลักฐานชัดเจนว่าได้เกิดมีความห่วงใยในเรื่องการใช้ที่ดินในเขตชนบทประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 7 ได้ระบุไว้ว่า ให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่สำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน ต่อมาในปี 2514 กรมที่ดินได้เริ่มมีโครงการจัดการกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินชนบทโดยจะเปลี่ยนรูปเอกสารสิทธิจากใบเหยียบย่ำซึ่งล้าสมัย และไม่มีกฎหมายรองรับอย่างถาวรไปเป็นระบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเอกสารสิทธิขึ้นทะเบียนสมบูรณ์ประเภทหนึ่ง การดำเนินการตามโครงการ น.ส.3 จากแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ (น.ส.3ก) ก็เป็นการไล่ตามหลังข้อเท็จจริงในด้านการขยายตัวของที่ดินทำกินทางการเกษตรตลอดเวลา (กิตติ อธิวิทย์, 2524 หน้า35-36)

การถือครองที่ดินในภาคเหนือในปัจจุบันนี้พบว่ายังประสบปัญหาอยู่มาก ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2531) ได้กล่าวว่าสามารถจำแนกประเด็นปัญหาได้ 2 ประเด็น คือ

1. ความขัดแย้งระหว่างประเพณีของชาวบ้านกับกฎหมายที่ดิน หรือการขัดแย้งระหว่างประเพณีท้องถิ่นกับประเพณีที่ออกโดยรัฐ (กฎหมาย) กล่าวคือ ในชุมชนจะถือว่าที่ดินที่อยู่รอบ ๆ บ้านถือว่าเป็นของชุมชน แล้วจะมีการจัดการอนุรักษ์ไว้บางส่วนบางส่วนก็ถือใช้ในการทำนา ไร่ แต่เมื่อมีกฎหมายมากำกับ กลับกำหนดให้พื้นที่เหล่านั้นเป็นป่าสงวน เป็นต้น จึงทำให้ที่ดินทั้งหมดหลุดลอยออกไปจากชุมชนนั้นเสีย

2. ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้อย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน และมีประเด็นปัญหาย่อย 2 ด้านคือ

2.1 เอกสารสิทธิไม่ออกอย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนในเรื่องของเอกสารสิทธิ นั้น หรือว่าทำให้ผู้มีสิทธิพลสามารถเข้ามายึดที่ดินเหล่านั้นได้โดยง่าย

2.2 การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้น โดยแต่ก่อนไม่เคยมีใครให้ความสนใจเกี่ยวกับพื้นที่ดินเลยเพราะไม่มีราคา ต่อเมื่อราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมรุกเข้ามาในพื้นที่ของภาคเกษตรกรรม

นอกจากนี้จากการศึกษาของ ป.ป.ป. (2538 บทคัดย่อ) ได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกเอกสารสิทธิที่ดินในขณะนี้ยังมีอยู่มาก ประกอบไปด้วย 1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีมากมายหลายฉบับ แต่ละฉบับให้สิทธิที่ดินไม่เหมือนกันทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหรือบางครั้งมีการใช้สิทธิที่เกินขอบเขตซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ถือครองที่ดิน ทั้งนี้เพราะบางครั้งกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจที่ปราศจากหลักเกณฑ์ 2) ความขัดแย้งระหว่างนโยบายกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทำให้ราษฎรบางกลุ่มบุกรุกที่ดินของรัฐแล้วรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิในที่ดิน 3) ปัญหาด้านการบริหารที่ดินปรากฏว่าที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ไม่มีหลักเขตหรือแนวเขตที่ชัดเจน 4) ความบกพร่องในการควบคุมตรวจสอบ 5) ขาดการประสานงานในการวางแผนร่วมกันของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากต่างฝ่ายต่างยึดกฎหมายและระเบียบของส่วนราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัดตนเองเท่านั้น

สำหรับแนวคิดดังกล่าวนี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการศึกษาด้านสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกร ทั้งก่อนและหลังการขายที่ดิน ว่าก่อนหน้าจะขายที่ทำกินและหลังขายที่ทำกินจนกระทั่งอยู่ในภาวะไร้ที่ทำกินนั้น สิทธิการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใด

### 2.3 นโยบายสาธารณะ

อมร รักษาสัตย์ ชี้ว่า นโยบายตามความหมายกว้างคือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไรเพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ 2) การกำหนดแนวทางใหม่และ 3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

กุลธร ธนาพงศธร ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะสุขในทรรศนะของนักวิชาการหลายท่านทั้งไทยและต่างประเทศแล้วสรุปว่า นโยบายสาธารณะน่าจะหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) หนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มี



การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้  
นั่นเอง

จากตัวอย่างนิยามข้างต้น จะพบว่าโดยเนื้อแท้แล้วนักวิชาการมีความเห็นคล้อยตามกันว่า  
นโยบายสาธารณะก็คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาใน  
อดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งคือเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ โดย  
โดยทั่วไปจึงมักประเมินคุณค่าและความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ โดยพิจารณาว่านโยบายเรื่อง  
นั้นเรื่องนี้ สามารถสนองตอบผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมได้มากน้อย  
เพียงใด การที่มีความเข้าใจแตกต่างกันในประโยชน์สาธารณะ ก็มักทำให้การประเมินคุณค่าของ  
นโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย รวมทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐมีลักษณะแตกต่างกัน  
ออกไปด้วยเช่นเดียวกัน

ศุภชัย ยาวะประภาส (2538 หน้า 37-50) ได้กล่าวว่า ชั้นแรกของการกำหนดนโยบาย คือ การ  
กำหนดนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญ และเกี่ยวเนื่องกับปัญหาหลายประการ ที่  
สำคัญได้แก่ การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก ขั้นตอนการ  
กำหนดนโยบาย สามารถแบ่งขั้นตอนนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ เพื่อง่ายแก่การเข้าใจโดยจะ  
แบ่งดังนี้

ขั้นตอนแรก	การกำหนดนโยบาย
ขั้นตอนที่สอง	การนำนโยบายไปปฏิบัติ
ขั้นตอนที่สาม	การประเมินผลนโยบาย

ในขั้นการกำหนดนโยบายนั้นจะหมายรวมถึงการระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือก  
และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดนโยบาย ส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะ  
รวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน  
การจัดองค์การ และการดำเนินงาน ในขั้นการประเมินผลนโยบายจะหมายรวมถึงการนำผลการ  
ประเมินไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายที่สุด (ศุภชัย ยาวะประภาส,  
2538 หน้า 2-3)

ส่วนในด้านปัญหาของการกำหนดนโยบายนั้น ปกรณ์ ปรียากร (2522 หน้า 161-165) ได้  
แสดงความเห็นว่า ปัญหาในการกำหนดนโยบายของประเทศนั้น มักจะเกิดขึ้นกับประเทศที่กำลัง  
พัฒนา ได้แก่เรื่องของการกำหนดนโยบายที่มีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นอยู่ที่จะ

ใช้วิธีการเลือกแนวทางโดยอาศัยตัวแบบอย่างมีเหตุผล (Rational Comprehensive Model) หรือจะใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น (Incremental Model)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แนวคิดในเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยเห็นว่า จะเห็นประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้านี้ โดยศึกษาถึงการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะไร้ที่ทำกินของเกษตรกร ทั้งนี้เพราะภาวะดังกล่าวนับวันจะเพิ่มมากขึ้นทั้งในเขตภาคเหนือ และทั่ว ๆ ไปของประเทศไทย

#### 2.4 เอกสารหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กิตติ อธิวิทย์ (2524 หน้า 66-67) ได้สรุปผลการศึกษาเรื่อง ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศไทย ไว้ว่า จากการสำรวจในภาคสนามหลายครั้งทำให้สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาหลักในเรื่องที่ดินทำกินมีอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) ปัญหาการไร้ที่ทำกิน
- 2) ปัญหาการเช่าที่ดิน และ
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ซึ่งปัญหาแรกจะเป็นปัญหาที่รุนแรงมากที่สุด มีความรุนแรงเป็นพิเศษในท้องที่ภาคกลาง ภาคเหนือตอนล่าง และภาคเหนือตอนบน คาดว่าในระยเวลานั้นประเทศไทยมีจำนวนเกษตรกรไร้ที่ทำกินจำนวนไม่ต่ำกว่า 500,000 ครัวเรือน อย่างไรก็ตาม มูลเหตุของการไร้ที่ทำกินที่ได้จากการศึกษา ผู้ศึกษาสันนิษฐานว่า อาจเกิดจากการแยกตัวของครอบครัว และการสูญเสียที่ดินทั้งในกรณีหนี้สินเพิ่มพูน อันเนื่องมาจากประสบความแห้งแล้งหรือราคาพืชผลตกต่ำ ส่วนจากการศึกษาในอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ พบว่า ปัญหาไร้ที่ทำกินนี้เป็นปัญหาเก่าแก่ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว และผู้ไร้ที่ทำกินนั้นส่วนใหญ่มักเป็นคนในพื้นที่ดั้งเดิมที่ไม่ได้อพยพโยกย้ายไปที่อื่นทั้ง ๆ ที่ในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ได้มีการอพยพเข้าจับจองเนื้อที่ในป่าสงวนกันมากก็ตาม สำหรับความเป็นอยู่ของเกษตรกรไร้ที่ทำกิน อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในภาวะยากจนเมื่อเทียบกับเกษตรกรกลุ่มอื่น เพราะเกือบทั้งหมดมีชีวิตอยู่ได้ด้วยการรับจ้างทำงานเกษตร ซึ่งมีรายได้ค่อนข้างต่ำ และไม่แน่นอน

นักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่ 38 (2534 หน้า 76) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของชาวชนบทในจังหวัดเชียงราย และจังหวัดกาญจนบุรี ที่มีต่อการขายที่ดิน พบว่าสาเหตุของการขายที่ดินของชาวชนบทในจังหวัดกาญจนบุรีนั้นมีสาเหตุหลักจากต้องการนำเงินไปใช้หนี้ เหตุผลรองคือที่

ดินเกษตรกรรมที่ถือครองอยู่นั้นอยู่ห่างไกล ขาดความอุดมสมบูรณ์ และไม่มีผู้ช่วยเหลือในการเกษตร สำหรับชาวชนบทในจังหวัดเชียงรายชายที่คืนเพราะมีสาเหตุหลักจากถูกนายหน้าชักชวนและสมาชิกในครัวเรือนสนับสนุนให้ขายและขายตามเพื่อนบ้าน สำหรับสาเหตุรองนั้นคล้ายคลึงกับชาวชนบทในจังหวัดกาญจนบุรี

สำนักงานพาณิชย์ จังหวัดเชียงใหม่ (2537) รายงานว่า ในปี พ.ศ.2536 การขยายตัวด้านอุตสาหกรรมก่อสร้างเพิ่มขึ้นจากปี 2535 ถึงร้อยละ 12.74 อย่างไรก็ตามจากรายงานดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าอัตราเพิ่มดังกล่าว ถือได้ว่าเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากการลงทุนสร้างโรงแรมที่พักอาศัย และหมู่บ้านจัดสรรที่เป็นโครงการขนาดใหญ่มีการระงับโครงการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือต่อเติมที่อยู่อาศัยส่วนบุคคลมีการขยายตัวปกติ และรายงานดังกล่าวสอดคล้องกับบทสรุปของฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย (2537) ที่กล่าวว่า ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2536 กระเตื้องขึ้นจากปีก่อน โดยเฉพาะธุรกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยประเภทบ้านจัดสรรและทาวน์เฮาส์ขยายตัวมาก ตามความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยเฉพาะในเขตอำเภอรอบนอก เช่น อ.หางดง แม่ริม สันกำแพง ส่วนการซื้อที่ดินก็มีการซื้อกันมากกว่าปีก่อน ส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรที่ดินเปล่ารายย่อย เพื่อรองรับความต้องการของผู้ที่ต้องการปลูกบ้านเพื่ออยู่อาศัย ซึ่งเป็นผู้มีรายได้อาจมี เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

โคม ศรีดาว (2537 บทคัดย่อ) ทำการศึกษามูลค่าของที่ดินที่ใช้ในการเกษตรในเขตพื้นที่รอบเมืองเชียงใหม่ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อมูลค่าตลาดที่ดินหาอัตราส่วนในการคำนวณมูลค่าที่ดินส่วนที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร และเพื่อเปรียบเทียบต้นทุนค่าเสียโอกาสของที่ดิน ถ้าหากนำพื้นที่ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์นอกการเกษตร พบว่า มูลค่าที่ดินส่วนที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในการบริโภค สามารถใช้อธิบายมูลค่าตอบแทนของที่ดินได้ดีกว่ามูลค่าที่ดิน และผลการเสียเปรียบต้นทุนค่าเสียโอกาสพบว่า หากไม่นำที่ดินในเขตรอบเมืองเชียงใหม่ไปใช้ประโยชน์ในการเกษตรแล้ว ต้นทุนค่าเสียโอกาสของที่ดินดังกล่าวมีมูลค่าสูงกว่าผลตอบแทนสุทธิที่ได้จากการเกษตรถึง 37 เท่า ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เจ้าของที่ดินการเกษตรมีแนวโน้มที่จะขายที่ดินเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษาของ Santita Nathalang (1986 อ้างใน บัณฑิต เว่าวัฒนา, 2536 หน้า 10-11) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร พบว่า บริเวณรอยต่อระหว่างเมืองกับชนบทเป็นบริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม-เศรษฐกิจและ

การใช้ที่ดินอย่างรวดเร็ว มีการใช้ที่ดินแบบเมืองปะปนกับการใช้ที่ดินแบบชนบท ลักษณะเช่นนี้ทำให้การเกษตรกรรมในเขตชานเมืองมีลักษณะไม่เหมือนกับการเกษตรกรรมในชนบททั่วไป และยังพบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมในเขตชานเมือง 2 ปัจจัยคือ

### 1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับเกษตรกร

1.1 ระยะทางใกล้ไกลชุมชน พื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ใกล้แหล่งชุมชน จะได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเมืองก่อนพื้นที่ที่อยู่ไกลออกไป ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมดังกล่าวมีโอกาสเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินค่อนข้างสูง

1.2 ระยะทางจากถนน พื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ใกล้ จะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงมากกว่าพื้นที่ที่อยู่ไกลจากถนนเพราะการคมนาคมเข้าถึงสะดวกกว่า

1.3 ระดับการศึกษาของเกษตรกร การศึกษาของเกษตรกรที่อยู่ในระดับต่ำ ไม่สามารถนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการปรับปรุงผลผลิตให้มีคุณภาพจะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงมากกว่า

1.4 อายุของเกษตรกร เป็นตัวกำหนดคุณภาพของแรงงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นงานที่หนักต้องใช้แรงงานเกษตรกรหนุ่มสาว ถ้ามีแต่เกษตรกรที่มีอายุมากจะส่งผลต่อปริมาณการผลิตให้ตกต่ำและไม่คุ้มกับการลงทุน จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

1.5 การหางานทำนอกภาคเกษตรกรรม ชาวชนบทซึ่งเป็นแรงงานภาคเกษตรอพยพย้ายถิ่นฐานไปประกอบอาชีพในเมือง ซึ่งมีรายได้แน่นอนและอาจจะมีรายได้สูงกว่ารับจ้างภาคเกษตรกรรม

### 2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเมือง

2.1 ความสะดวกในการเข้าถึง สภาพของถนนและรถโดยสารประจำทาง เป็นปัจจัยให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากพื้นที่เกษตรกรรมกลายเป็นเขตเมือง

2.2 การเพิ่มจำนวนประชากร จำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ แต่ที่ว่างในเมืองมีจำนวนจำกัด และมีราคาแพงจึงขยายพื้นที่ออกไปสู่ชานเมือง

จากการศึกษาเรื่อง การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน กรณีศึกษาตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยบัณฑิต เผ่าวัฒนา (2536 บทความย่อ) พบว่า การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินในตำบลสันผักหวาน เกิดขึ้นมากที่สุดในปี 2533 และการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ส่วน

ใหญ่ร้อยละ 83.47 เกิดขึ้นโดยการซื้อขาย ที่เหลือเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยการให้ที่ดินและการรับมรดกที่ดิน และขนาดแปลงที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์มากที่สุด คือจะมีพื้นที่ต่ำกว่า 1 ไร่ ร้อยละ 68.73 และรองลงไปมีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ 1-5 ไร่ ร้อยละ 22.18 ส่วนที่เหลือมีขนาดพื้นที่มากกว่า 5 ไร่ขึ้นไป ร้อยละ 9.09 การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยการซื้อขายเกิดขึ้นมากที่สุดในหมู่ที่ 1 บ้านป่าตาล ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ตัวเมืองมากที่สุดและการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นน้อยที่สุดในหมู่ที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองมากที่สุด การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินเกิดขึ้นมากที่สุดในพื้นที่ดินใช้เป็นที่พักอาศัย ร้อยละ 69.31 รองลงไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 30.69 ส่วนที่อยู่อาศัยของผู้ขายที่ดินนั้นมีเพียงร้อยละ 20.46 ที่อาศัยอยู่ในตำบลสันผักหวาน ส่วนผู้ขายที่ดินเหลืออาศัยอยู่ในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ โดยมีร้อยละ 57.59 อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ ยกเว้นพื้นที่ตำบลสันผักหวาน มีเพียงร้อยละ 16.01 เท่านั้นที่ผู้ขายที่ดินอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ สำหรับผู้ที่ซื้อที่ดินนั้นส่วนใหญ่ร้อยละ 57.21 อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ รองลงไปคือผู้ซื้อที่ดินที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ร้อยละ 22.65 และมีเพียงส่วนน้อย ร้อยละ 8.72 อาศัยอยู่ในตำบลสันผักหวาน

ประชากรที่ขายที่ดินซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลสันผักหวาน กลุ่มปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ มีอิทธิพลต่อการขายที่ดินมากที่สุด ซึ่งจำแนกออกเป็นปัจจัยย่อยที่สำคัญ คือ ปัจจัยหนี้สิน ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ขายที่ดินเพื่อนำเงินมาแบ่งเป็นมรดก รายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพรวมทั้งขายที่ดินเพื่อนำเงินมาสร้างบ้านใหม่ โดยมีปัจจัยเร่งให้เกิดการขายที่ดิน คือ ปัจจัยทางด้านกายภาพและปัจจัยทางด้านสังคม ที่ได้แก่ ลักษณะการเข้าถึงพื้นที่และการเปลี่ยนอาชีพ ส่วนปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรต้องขายที่ดินนั้น กลุ่มปัจจัยหลักได้แก่ปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ซึ่งจำแนกออกเป็นปัจจัยย่อยที่สำคัญที่สุดคือ การขายที่ดินเพื่อนำเงินมาแบ่งเป็นมรดก เกษตรกรเปลี่ยนอาชีพ รายได้ไม่เพียงพอ รวมทั้งมีหนี้สิน ปัจจัยที่เป็นตัวเร่งให้เกิดการขายที่ดินเป็นปัจจัยทางด้านกายภาพ คือ ลักษณะการเข้าถึงพื้นที่ คือ พื้นที่ที่เข้าถึงสะดวกจะถูกขายก่อน

การศึกษาภาคบังคับ ทำให้ลูกของเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน ได้รับการศึกษา และมีความคุ้นเคยกับเขตเมือง ซึ่งมีความทันสมัยทำให้ได้รับ Demonstration Effects จนปรับปรุงชีวิตตนให้เป็นคนเมือง เมื่อได้รับมรดกเป็นที่ดินจึงขาย เพราะไม่มีความผูกพันจนกลายเป็นชนชั้นผู้รับจ้างในเขตเมือง

จากการศึกษาพฤติกรรมกรรมการลงทุนของเกษตรกรในจังหวัดเชียงใหม่ จากรายรับที่ได้จากการขายที่ดิน โดยสุรียา รักการศิลป์ (2538 บทคัดย่อ) พบว่า ปีที่มีการซื้อขายที่ดินมากที่สุด คือ 2532 โดยมีสาเหตุสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตรอีกต่อไป และเกษตรกรต้องการได้รายได้จากการขายที่ดินซึ่งมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

เงินที่ได้รับจากการขายที่ดินนั้นถูกนำไปใช้จ่ายในเรื่องต่าง ๆ คือ นำฝากธนาคารเพื่อหวังผลตอบแทนในรูปแบบของดอกเบี้ย ซื่อที่ดินแปลงใหม่ ซื่อเครื่องใช้ในครัวเรือน และให้แก่ลูกหลาน ซ่อมแซมที่อยู่อาศัยใหม่ ลงทุนเปิดร้านค้าหรือซื้อรถยนต์รับส่งผู้โดยสารให้เงินกู้แก่เพื่อนบ้านหรือญาติพี่น้อง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายเงินของเกษตรกร ส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้จ่ายเงินเพื่อกิจกรรมที่มีความเสี่ยง กิจกรรมที่มีความสำคัญต่อรายจ่ายประการหนึ่งของเกษตรกรคือ การใช้จ่ายเงินไปเพื่อการบริโภค หรือเป็นการลงทุนทางอ้อม ได้แก่การสร้างบ้านและการซื้อเครื่องใช้ภายในบ้าน

ผลกระทบที่เกิดจากการขายที่ดินของเกษตรกร พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น มีหนี้สินน้อยลง เกษตรกรน้อยรายย้ายถิ่นฐานที่อยู่ ในเรื่องของการประกอบอาชีพ จำนวนหนึ่งในสามของเกษตรกรที่ให้สัมภาษณ์ได้เปลี่ยนอาชีพใหม่ โดยส่วนใหญ่เปลี่ยนไปประกอบอาชีพซึ่งเคยทำงานพิเศษก่อนที่จะมีการขายที่ดิน นอกจากการประกอบอาชีพดังกล่าวแล้ว เกษตรกรบางรายเปิดร้านค้าและขับรถยนต์รับจ้าง มีเกษตรกรน้อยรายที่เปลี่ยนอาชีพเป็นผู้รับจ้างทั่วไป และพบว่า ผู้ซื้อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจ การเก็งกำไร ให้ผู้ขายใช้ และให้เช่า ตามลำดับ

จากการศึกษาเรื่อง การขยายตัวของเมืองเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของ สัมพันธ์ ไชยะ (2536 บทคัดย่อ) พบว่า มูลเหตุที่ทำให้เกษตรกรต้องขายที่ดินของตนเองนั้น อันดับแรกมาจากปัญหาหนี้สินซึ่งพอกพูนมาเรื่อย ๆ เป็นเวลานานทำให้ไม่อาจจะหาเงินไปชำระได้ เหตุผลต่อมาก็คือการเสวนราคาจนเป็นที่น่าพอใจของผู้ประกอบธุรกิจ โดยไม่มีการถูกบังคับซื้อทางอ้อมแต่อย่างใด เงินที่ได้จากการขายที่ดินส่วนใหญ่จะนำไปชำระหนี้เงินกู้ ส่วนที่เหลือจะฝากธนาคาร ซึ่งบางส่วนจะนำไปซื้อรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ ความรู้สึกของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ รู้สึกเสียดายที่ดินที่ขายไปเพราะขายได้ในราคาที่ถูกลง ส่วนปัญหาการขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ ที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร คือ ปัญหาในการใช้ที่ดินและปัญหาในเรื่องน้ำ ปัญหาแรงงาน ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

จากการรายงานถึงปัญหาและแนวทางในการพัฒนาการเกษตรของอำเภอคอยสะเกิด จังหวัดเชียงใหม่ โดยสำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2538 (หน้า 35-37) แสดงให้เห็นว่า ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาวะหนี้สิน และภาวะไร้ที่ทำกินของเกษตรกรในอำเภอคอยสะเกิด มีปัจจัยปัญหาที่เกี่ยวข้อง 2 ปัจจัยปัญหา คือ ปัญหาด้านชีวภาพ และปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

### 1. ปัญหาด้านชีวภาพ ประกอบไปด้วย

- ข้าวนาปีผลผลิตตกต่ำ เพราะมีการใช้เทคโนโลยีไม่ดีพอ ไม่มีการบำรุงรักษาหน้าดิน และไม่มีการแลกเปลี่ยนพันธุ์ดี เป็นต้น สำหรับการแก้ไขปัญหานี้จะให้เกษตรกรมีการปลูกข้าวเป็นแถวเป็นแนว มีการปลูกพืชหมุนเวียน มีการเปลี่ยนพันธุ์ข้าวทุก 3 ปี และสนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย
- การปลูกข้าวนาปรังไม่ได้ผล เพราะน้ำที่จะทำนาไม่เพียงพอสำหรับการทำข้าวนาปรัง ดังนั้นจึงต้องแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีการเจาะน้ำบาดาล และสร้างอ่างเก็บน้ำเพิ่มเติม
- ราคาของผลผลิตไม่แน่นอน ที่เนื่องมาจากราคาของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรในท้องตลาดไม่แน่นอน การแก้ไขปัญหาคควรสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มผู้ผลิตเพื่อต่อรองราคา

### 2. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และสังคม ประกอบไปด้วย

- ปัญหาด้านแรงงานมีการอพยพไปทำงานนอกอำเภอ ทั้งนี้เพราะอาชีพในอำเภอมิไม่แน่นอน ทำให้รายได้ของครอบครัวไม่ดีและไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคจึงควรสร้างงานที่แน่นอนขึ้นในอำเภอ ตลอดจนมีการพัฒนาด้านอาชีพให้ดีขึ้นกว่าในปัจจุบันเพื่อให้งานมีคุณภาพ
- เกษตรกรไม่มีที่ทำกิน เพราะไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง (ที่ดินมีราคาแพง) หรือไม่มีที่ดินเพราะไม่ได้รับมรดก ตลอดจนเกษตรกรบางรายมีฐานะยากจนจึงไม่สามารถลงทุนด้านที่ดินทำกินได้ วิธีการแก้ไขปัญหาคนี้คือสนับสนุนให้เกษตรกรใช้พื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ผลผลิตตอบแทนให้ได้สูงกว่าที่เป็นอยู่ และสนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพเสริมที่สามารถทำรายได้เพิ่มเติมให้แก่ครอบครัว
- ปัญหาการบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพราะสืบเนื่องมาจากปัญหาไร้ที่ทำกิน และบางส่วนนำที่ดินไปขายให้แก่นายทุน วิธีการแก้ไขปัญหาค โดยจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎร และออกกฎหมายห้ามซื้อขายที่ดินที่จัดสรรให้