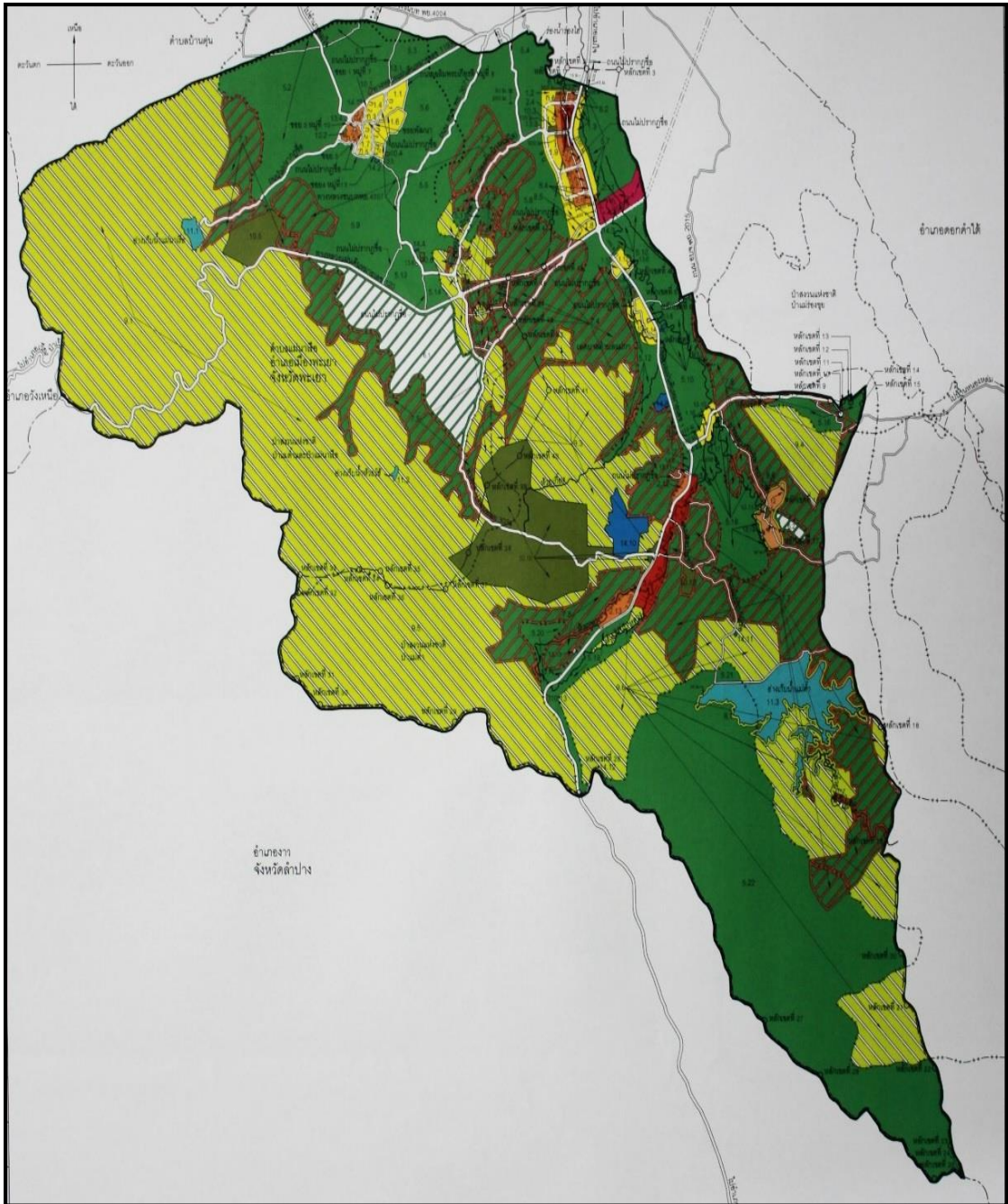


## ข้อมูลพื้นฐาน และมาตรการทางกฎหมายในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน

### 3.1. ข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ทำการศึกษ

ตำบลแม่กาอยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยามีพื้นที่ติดต่อกับเขตพื้นที่ของตำบลบ้านร่อง อำเภองาว จังหวัดลำปาง ตำบลแม่กามีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 131 ตารางกิโลเมตร หรือ 82,310 ไร่ และเป็นเนื้อที่สำหรับที่อยู่อาศัยจำนวน 8,540 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับเขตพื้นที่ของตำบลทิศเหนือติดต่อกับเขตพื้นที่เทศบาลเมืองพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ทิศใต้ติดต่อกับเขตพื้นที่ตำบลบ้านร่อง อำเภองาว จังหวัดลำปาง ทิศตะวันออกติดต่อกับเขตพื้นที่ตำบลจำป่าหวาย อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ทิศตะวันตกติดต่อกับเขตพื้นที่ตำบลแม่ไร่ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ตำบลแม่กาเดิมแล้วพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่ารกไม่มีผู้คนมาอาศัยอยู่อุดมไปด้วยป่าไม้และสัตว์ป่านานาพันธุ์โดยหมู่บ้านที่ทำการจัดตั้งขึ้นก่อนคือ “บ้านแม่กาหลวง” ต่อมาประชากรเกิดขึ้นหนาแน่น จึงมีหมู่บ้านหลายๆหมู่บ้านเกิดขึ้นมา เช่น บ้านแม่กาโทกหวาก บ้านแม่กาห้วยเคียน บ้านแม่กาไร่ บ้านแม่กานาไร่เดี่ยว บ้านแม่กาหัวทุ่ง บ้านแม่กาหม้อแกงทอง และบ้านแม่กาท่าข้าม ทั้งนี้ได้มีการรวบรวมบ้านแม่ตำบูลุยงเข้าเป็นหมู่บ้าน โดยตั้งชื่อเป็น “ตำบลแม่กา” ในเวลาต่อมาได้มีโครงการกระจายโอกาสทางการศึกษาสู่จังหวัดพะเยาขึ้นซึ่งครั้งแรกได้มีการตั้งวิทยาเขตพะเยาตั้งแต่ปี พ.ศ.2538ภายใต้การดูแลของมหาวิทยาลัย นเรศวร ที่โรงเรียนพะเยาพิทยาคม อำเภอเมืองพะเยา ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ใช้ชื่อว่าวิทยาเขตสารสนเทศพะเยา ทางมหาวิทยาลัยนเรศวรได้ร่วมกับทางจังหวัดพะเยาจัดหาสถานที่ตั้ง ณ บริเวณ ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา กลายเป็นสถานที่ตั้งถาวรและเปิดการเรียนการสอนตั้งแต่ปี 2542ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ภายหลังจากที่มีการก่อตั้งวิทยาเขตการศึกษาและเปลี่ยนแปลงจนกลายมาเป็นมหาวิทยาลัยขึ้นนั้น สถาบันและองค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐได้เข้ามาตั้งอยู่ในพื้นที่ จึงส่งผลทำให้มีประชากรแฝงร่วมอยู่ในเขตพื้นที่มาก จำนวนประชากรของตำบลแม่กาเพิ่มมากขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของตำบลจากนิติบุคคลปกครองในรูปแบบสภาตำบลได้รับการยกฐานะมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลแม่กา



ภาพที่ 4 : ภาพแสดงแผนที่ตำบลแม่กา<sup>1</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองพะเยา : ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2558

ภูมิประเทศตำบลแม่กาโดยทั่วไปพื้นที่ทางทิศใต้และทิศตะวันตกเป็นเนินเขาเชิงเขาและเป็นป่าเขา เป็นแหล่งกำเนิดลำน้ำหลายสายไหลผ่านหมู่บ้านต่าง ๆ ไปทางทิศเหนือลงสู่กว๊านพะเยา พื้นที่ทางทิศเหนือและทิศตะวันออกเป็นที่ราบลุ่มและที่ราบเชิงเขา ตำบลแม่กามีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 131 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่เกษตรประมาณ 24,637 ไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ไผ่ชนิดต่างๆ ตามเนินเขาอยู่ทางทิศใต้และทิศตะวันตก และเป็นป่าไม้สักและไม้เบญจพรรณประมาณ 51,253 ไร่ และเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ ประมาณ 8,450 ไร่ ตำบลแม่กาแบ่งเขตการปกครองออกเป็นหมู่บ้านทั้งสิ้น 18 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 บ้านหม้อแกงทอง, หมู่ที่ 2 บ้านห้วยเคียน, หมู่ที่ 3 บ้านแม่กาหลวง, หมู่ที่ 4 บ้านโทกหวาก, หมู่ที่ 5 บ้านแม่ตำบุญโยง, หมู่ที่ 6 บ้านแม่กาไร่, หมู่ที่ 7 บ้านเวียงบัว, หมู่ที่ 8 บ้านแม่ตำบุญโยง, หมู่ที่ 9 บ้านแม่ตำบุญโยง, หมู่ที่ 10 บ้านแม่กาท่าข้าม, หมู่ที่ 11 บ้านแม่ตำบุญโยง, หมู่ที่ 12 บ้านแม่กาหัวทุ่ง, หมู่ที่ 13 บ้านหนองแก้ว, หมู่ที่ 14 บ้านนาไร่เดียว, หมู่ที่ 15 บ้านเกษตรสุข, หมู่ที่ 16 บ้านแม่กาห้วยเคียน, หมู่ที่ 17 บ้านแม่กาโทกหวาก, หมู่ที่ 18 บ้านแม่ตำน้อย<sup>2</sup>

ประชากรในเขตบริเวณ โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาประกอบไปด้วยประชากรบางส่วนในเขตตำบลแม่กา บางส่วนของตำบลแม่ใส ตำบลแม่ณาเรือ มีบ้านเรือน โดยประมาณ 7,310 ครัวเรือนซึ่งเป็นจำนวนประชากรโดยประมาณ 21,164 คน โดยแต่ละพื้นที่สามารถจำแนกจำนวนประชากรได้เป็นตำบลแม่กามีประชากรประมาณ 11,122 คน ตำบลแม่ณาเรือมีจำนวนประชากรประมาณ 9,333 คน และตำบลแม่ใสมีประชากรประมาณ 709 คน ประชากรในพื้นที่มีรายได้หลักจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยส่วนใหญ่แล้วประชากรในพื้นที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมคิดเป็นร้อยละ 60 ของประชากรในพื้นที่ ส่วนใหญ่จะปลูกพืชหลัก เช่น ข้าวโพด ข้าว กระเทียม หอมแดง ถั่วดำ ไร่ เป็นต้น เป็นการปลูกเพื่อบริโภคภายในครัวเรือน ส่วนที่เหลือจะนำไปจำหน่ายส่วนน้อยที่จะปลูกเพื่อการค้า การเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ เป็ด ไก่ หมู และเลี้ยงปลา รายได้รองลงมาจากอาชีพเกษตรกรรม เป็นพาณิชย์กรรมทางการค้า ซึ่งจำแนกได้เป็นประเภทธุรกิจที่สำคัญได้แก่ หอพักและสถานที่อยู่อาศัยอื่นๆ ร้านอาหารของเบ็ดเตล็ด หอพักนักศึกษา ร้านอาหารและเครื่องดื่ม ร้านขายอุปกรณ์ทางการศึกษา ร้านขายอุปกรณ์ทางการเกษตร อุปกรณ์ทางการก่อสร้าง เป็นต้น และอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลาง เช่น โรงโม่หิน โรงสีข้าว เป็นต้น อุตสาหกรรมขนาดเล็กในครัวเรือน เช่น ซ่อมเครื่องยนต์ จักรยานยนต์ เป็นต้น ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปร้อยละ 20 ประกอบอาชีพค้าขายคิดเป็นร้อยละ 5 ของประชากรทั้งหมด จากสภาพการทางสังคมในปัจจุบันทำให้สภาพสังคมของชุมชนตำบลแม่กาสามารถกำหนดได้เป็น 3 ลักษณะ<sup>3</sup>

<sup>2</sup>สำนักงานเทศบาลตำบลแม่กา : ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลแม่กา พ.ศ.2558 [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.maekalocal.com/>

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน

ชุมชนกิ่งเมืองเป็นพื้นที่ของหมู่บ้านที่มีเขตติดต่อกับเทศบาลเมืองพะเยา ประชากรในพื้นที่จะประกอบอาชีพค้าขาย รับราชการ รับจ้าง มากกว่าการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว

ชุมชนกิ่งชนบทเป็นพื้นที่ชุมชนใหญ่ เดิมจะมีอาชีพทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่เมื่อมีสถาบันและองค์กรต่างๆ เข้ามาอยู่ร่วมทำให้มีการประกอบอาชีพค้าขาย อาชีพประกอบการและการให้บริการ ตลอดจนเป็นลูกจ้างขององค์กรและสถาบันต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

ชุมชนเขตชนบทและชาวไทยภูเขาเป็นพื้นที่ชุมชนที่ปลูกบ้านอาศัยอยู่ในพื้นที่สูงเชิงเขา โดยเฉพาะบ้านแม่ต๋ำน้อยหมู่ที่ 18 ซึ่งเป็นหมู่บ้านชาวไทยภูเขาโดยเฉพาะประชากรจะประกอบอาชีพการเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวน และหาของป่าเป็นส่วนใหญ่

ประชากรในพื้นที่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาการอยู่อาศัยจะอยู่แบบกลุ่มหมู่บ้าน ความหนาแน่นของประชากรขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่มหมู่บ้านและบทบาทของชุมชน กลุ่มชุมชนหลักคือชุมชนแม่ต๋ำบุญโยงซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิม ชุมชนหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาไปจนถึงชุมชนชุมชนอุตสาหกรรมอัญมณี และชุมชนโบราณบ้านบัว ซึ่งมีการกระจายตัวของการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนกระจายไปตามทางถนนสายหลักและสายสาขารองทั้งสองฟากถนน บางส่วนกระจายไปตามแหล่งน้ำและแหล่งทำกิน ในส่วนของชุมชนรอง คือ ชุมชนบ้านแม่ต๋ำเหนือเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีขนาดใหญ่มีสภาพการตั้งบ้านเรือนอย่างหนาแน่น ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม การตั้งบ้านเรือนมีลักษณะกระจุกตัวเป็นกลุ่มเกาะติดถนนสายหลักของชุมชน ชุมชนบ้านไช้เป็นชุมชนเกษตรกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งเป็นชุมชนที่มีขนาดเล็กประชากรในพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีประชากรในพื้นที่น้อย สภาพพื้นที่ของชุมชนมีลักษณะเหมาะแก่การทำเกษตรกรรม

ในปี พ.ศ. 2536 – 2537 กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมป่าแม่ต๋ำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา (ส.ป.ก.พะเยา) ได้ดำเนินการจัดที่ดิน โครงการป่าแม่ต๋ำให้แก่เกษตรกรที่ครอบครองที่ดินทำประโยชน์รายเดิม และดำเนินการกระจายสิทธิให้ตามกฎหมายกำหนดในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินและมีพื้นที่ที่ยังคงไม่ได้มีการจัดที่ดินอยู่อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากผู้ถือครองที่ดินไม่เข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดินเนื่องมาจากผู้ถือครองนั้นทำประโยชน์ในที่ดินในกิจการอื่นที่นอกเหนือจากการทำการเกษตรกรรมและผู้ถือครองบางส่วนขาดคุณสมบัติไม่ยินยอมกระจายสิทธิ รวมไปถึงพื้นที่



นั้นยังมีข้อพิพาท<sup>4</sup> โดยในปีงบประมาณ 2541 ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยนเรศวรพะเยา ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่ต้าซึ่งกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวนี้ให้เป็นพื้นที่ในการดำเนินการก่อสร้างมหาวิทยาลัย<sup>5</sup>



ภาพที่ 5 : ภาพแสดงการใช้พื้นที่ในมหาวิทยาลัยพะเยา<sup>6</sup>

ความเจริญจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลมาจากการขยายตัวของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างดีอย่างรวดเร็ว สภาพพื้นที่รอบเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีเขตปฏิรูปที่ดินกระจายอยู่โดยรอบพื้นที่ที่มีปัญหาการเปลี่ยนแปลงสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดินเกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างกระจายออกไปและจากการที่มหาวิทยาลัยพะเยาได้ดำเนินการก่อสร้างศูนย์การแพทย์มหาวิทยาลัยพะเยาเพื่อเป็นสถานที่ในการจัดการเรียนการสอนสำหรับนิสิตที่เรียนทางด้านการแพทย์และด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นการรองรับการบริการด้าน

<sup>4</sup>สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : โครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดินตามความเจริญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชุมชนท้องถิ่นในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ปีงบประมาณ 2556, หน้า 1

<sup>5</sup>ประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง กำหนดพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ 31/2542 ประกาศ ณ วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2542

<sup>6</sup> กองอาคารและสถานที่ มหาวิทยาลัยพะเยา : ภาพแสดงการใช้พื้นที่ในมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ.2553

สุขภาพแก่ประชาชนในจังหวัดพะเยาเองและจังหวัดใกล้เคียงยิ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิและ  
การทำประโยชน์ในที่ดินเกิดขึ้นอย่างชัดเจน



ภาพที่ 6 : ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาปี 2554<sup>7</sup>



ภาพที่ 7 : ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาปัจจุบัน<sup>8</sup>

<sup>7</sup>ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาปีพ.ศ.2554 [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา:  
<http://www.teedin108.com/public/>

<sup>8</sup>ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา ปี พ.ศ.2558[ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา:  
<https://www.google.co.th/>

ที่ผ่านมาสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยายังไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้น การกำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ที่มีไว้สำหรับการเกษตรกรรมรวมถึงการตรวจสอบสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดินยังไม่มี การดำเนินการอย่างจริงจัง<sup>9</sup> เนื่องจากโดยสภาพ ณ เวลานั้นทางหน่วยงานไม่มีบุคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินการกำกับดูแล ตรวจสอบ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการใช้ที่ดินที่มีลักษณะเข้าข่ายกระทำผิดระเบียบของสำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จึงพบเห็นได้อย่างกว้างขวางในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ การเปลี่ยนสิทธิในที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมีแนวโน้มว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเช่นดังที่กล่าวมานี้จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตประกอบกับยังไม่มีมาตรการกำหนดผังเมืองชุมชนมาบังคับใช้เพื่อจัดระเบียบการก่อสร้างอาคารต่างๆ ทำให้มีสิ่งปลูกสร้างเกิดขึ้นมากมายและไม่มีความเป็นระเบียบ การดำเนินการหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ได้มีการหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งมหาวิทยาลัยพะเยาเองก็มีการทำการวิจัยเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผังเมืองจังหวัด และหน่วยงานอื่นๆ มีการประชุมหารือเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยตลอด

### 3.2. มาตรการทางกฎหมายในการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

การดำเนินการหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ ณ ปัจจุบันกำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอันเนื่องมาจากการพัฒนาที่มีมากกับการก่อตั้งมหาวิทยาลัยนั้นมีสภาพพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการจัดเป็นที่เพื่อการเกษตรต่อไปสมควรที่จะมีการปรับแก้ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ ที่ผ่านการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งมหาวิทยาลัยพะเยา สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา(ส.ป.ท.พะเยา) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(คปท.) ผังเมืองจังหวัดและหน่วยงานอื่นๆมีการประชุมหารือเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยตลอด ซึ่งมีการหารือแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการนำเอาหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาแก้ไขปัญหาในพื้นที่ดังนี้

---

<sup>9</sup>สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : โครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดินตามความเจริญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชุมชนท้องถิ่นในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ปีงบประมาณ 2556,หน้าที่ 1

### 3.2.1. มาตรการในการแก้ไขปัญหการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินสำหรับ กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ก. มีมาตรการกำหนดขอบเขตพื้นที่การจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและเพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ประกอบกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ข้อ 1.5<sup>10</sup> ทั้งนี้พื้นที่ที่จะดำเนินการให้มีการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบกำหนดขอบเขต

ข. มาตรการในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการจัดที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สินในการดำเนินกิจการเหล่านี้

ค. มาตรการในการพิจารณาในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับอนุญาตโดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตมีดังนี้

1) การใช้ที่ดินในกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ปลูก กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ กิจการนั้นตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินฯ กิจการที่เป็นบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อาทิเช่น ร้านจำหน่ายของชำ(โชห่วย)/แก๊สหุงต้ม สถานที่ผลิต/จำหน่ายวัสดุก่อสร้าง สถานที่รับส่งวัสดุภัณฑ์และไปรษณีย์ภัณฑ์ คลินิก/สถานพยาบาล/ทันตกรรม ร้านอาหาร เป็นต้น

2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แก่บุคคลธรรมดา นิติบุคคล โดยยื่นคำขออนุญาตได้ที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่ออนุญาตให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อหรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สิน

<sup>10</sup>สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : หนังสือที่ กษ 1206/ว 705 ลงวันที่ 16 กันยายน 2546 เรื่อง แจ้งขอหารือแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน



3) การเข้าทำประโยชน์ตามประกาศสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ดำเนินการจัดทำเป็นสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4) กิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไรให้กำหนดให้จัดเก็บค่าเช่า อัตราร้อยละ 3 ของราคาประเมินกรมธนารักษ์หรือจากราคาประเมินของกรมธนารักษ์แปลงใกล้เคียง สำหรับกิจการที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไรยังไม่เรียกเก็บค่าตอบแทน<sup>11</sup>

5) หลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาในการเช่า การเข้าทำประโยชน์ตามประกาศสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบ่งเป็น ก) กิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร ให้กำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกิน 3 ปี โดยสามารถขอเช่าใหม่ได้ตามการพิจารณาของคปจ. หรือ ข) กิจการที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไรให้กำหนดระยะเวลาเช่าทำประโยชน์ตามความเหมาะสมของแต่ละกิจการตามการพิจารณาของคปจ.

6) ผู้พิจารณาคำขอรับอนุญาตได้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

### 3.2.2. หลักเกณฑ์ และลำดับวิธีการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

1) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้มีมติจากที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 8/2544 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติมตามมติประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 โดยมีมติหลักเกณฑ์พิจารณาดังนี้<sup>12</sup>

ข้อ 1. ให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ที่อยู่อาศัยและเพื่อกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตรา 30 วรรคห้าฯ ข้อ 1.5

ข้อ 2. การจำแนกพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์สำหรับกิจการต่างๆ ส.ป.ก. ประสานงานกับหน่วยงานผังเมืองจังหวัด และทางอำเภอเพื่อกำหนดแผนผังชุมชนในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เพื่อให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

<sup>11</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ครั้งที่ 3/2556 วันศุกร์ที่ 26 กันยายน พ.ศ.2556 ณ ห้องศูนย์บัญชาการจังหวัดพะเยา ศาลากลางจังหวัดพะเยา, หน้า 19

<sup>12</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ครั้งที่ 1/2547 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดพะเยาหลังใหม่, หน้า 23

ข้อ 3. ประเภทของกิจการที่จัดที่ดินให้ประเภทกิจการที่กำหนดให้ประกอบกิจการได้จะต้องอยู่ในขอบเขตพื้นที่ตามที่กำหนดตามข้อ 1 และอยู่ในพื้นที่ที่ได้มีการกำหนดจำแนกตามหน่วยงานต่างๆในข้อ 2 โดยกิจการได้แก่ จัดเป็นที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดิน จัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นกิจการอันสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5<sup>13</sup>

ข้อที่ 4. จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้) จะจัดให้เป็นที่อยู่อาศัยของเกษตรกรที่ได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินโดยในการกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่ถือครองสูงสุดสำหรับที่อยู่อาศัยจะจัดให้ได้ไม่เกิน 2 งาน และถ้าหากจำเป็นต้องใช้เกินกว่าที่กำหนดไว้ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอนุญาตโดยพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็นของผู้เสนอ 2) จำนวนเนื้อที่ที่ให้ตามประเภทของกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตรา 30 วรรคห้าฯ ข้อ 1.5 ให้จัดที่ดินตามเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ที่ดินของกิจการที่จะประกอบ โดยอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>14</sup>

ข้อ 5. หลักเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นอกจากจะต้องพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้อนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2541 จะต้องพิจารณาในเรื่องพื้นที่ที่ขออนุญาตอยู่ในพื้นที่จำแนกไว้เพื่อการอยู่อาศัย หรือพื้นที่เพื่อประกอบกิจการอื่นตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ พิจารณาจำนวนที่อยู่อาศัยและประเภทของกิจการให้เหมาะสมกับสถานะความจำเป็นของท้องถิ่นนั้นๆ กิจการไม่ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>15</sup>

ข้อ 6. การให้สิทธิในที่ดินให้สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกรตามมาตรา 4 และให้สิทธิเข้าทำประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ 1.5 โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยให้จัดทำเป็นสัญญาเช่าทำประโยชน์ในดิน หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือ

<sup>13</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ครั้งที่ 1/2547วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดพะเยาหลังใหม่, หน้า 24

<sup>14</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25

เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยยังไม่เก็บเรียกค่าตอบแทน<sup>16</sup>

ข้อ 7. การควบคุมสิทธิในที่ดินระหว่างการเช่า การเช่าซื้อให้มีการโอนและตกทอดทางมรดกของสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อได้ โดยให้นำระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดิน ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 มาบังคับใช้ในกรณีนี้โดยอนุโลม<sup>17</sup>

ข้อ 8. การควบคุมสิทธิในที่ดินผู้ที่ได้กรรมสิทธิในที่ดินทั้งที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ดินที่ใช้ประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>18</sup>

2) ได้มีการตั้งคณะกรรมการในการกำหนดเขตที่อยู่อาศัย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ข้อ 1.5 กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตรา 30 วรรคห้าฯ โดยให้คณะกรรมการร่วมกันศึกษาข้อมูลในพื้นที่ และทำแนวเขตเศรษฐกิจเพื่อจัดเป็นที่ดินชุมชนพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน<sup>19</sup>

3) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดระเบียบสังคมและชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา และได้มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ดำเนินการจัดระเบียบ<sup>20</sup>

4) มีการหารือในประเด็นการดำเนินการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยาในพื้นที่ที่มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยจนทำให้เกิดชุมชน โดยรอบมหาวิทยาลัยขยายตัวไปยังเขตปฏิรูปที่ดิน และส.ป.ก.ได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยพะเยาดำเนินการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินใน

<sup>16</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ครั้งที่ 1/2547 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดพะเยาหลังใหม่, หน้า 25

<sup>17</sup>เรื่องเดียวกัน,หน้าที่ 26

<sup>18</sup>เรื่องเดียวกัน

<sup>19</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่เพื่อกันแนวเขตเศรษฐกิจบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา ครั้งที่ 1/2547 วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2547 ณ ห้องประชุมเวียงลอ ศาลากลางจังหวัดพะเยา, หน้าที่ 2

<sup>20</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้าที่ 2

เขตปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งให้ ส.ป.ก.พะเยา เสนอต่อ คปจ. เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนด เขตชุมชน<sup>21</sup>

5) โครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสิทธิและการทำประโยชน์ ที่ดินเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ส.ป.ก.พะเยาร่วมกับสำนักงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูป ที่ดิน สำนักจัดทำแผนที่และสารระบบที่ดินพร้อมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้เริ่มกำหนดแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาโดยโครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงการสิทธิและการใช้ ประโยชน์ในที่ดินตามความเจริญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เขต ปฏิรูปที่ดิน กรณีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ปีงบประมาณ 2556<sup>22</sup>

6) จากการดำเนินโครงการดังกล่าวนี้ได้มีการนำเสนอในเรื่องของการกำหนดขอบเขต พื้นที่ชุมชนต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดพะเยาเพื่อให้พิจารณาเห็นชอบการ กำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชนเขตปฏิรูปที่ดินและใช้ในการประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการ ปฏิรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ข้อที่ 1.5<sup>23</sup> โดยมีการกำหนดขอบเขตชุมชนตาม ความยาวถนนหมายเลข 1 พะเยา-เชียงราย และตามความยาวของถนนชลประทานเข้าอ่างแม่คำ คำนวณเป็นพื้นที่ที่จะใช้รองรับการขยายตัวของชุมชนในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินจะใช้พื้นที่ โดยประมาณ 3,347 ไร่

7) เมื่อทาง ส.ป.ก. ได้มีการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดินท้องที่ตำบลแม่กาแล้วได้มีโครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ สิทธิและการทำประโยชน์ที่ดิน กรณีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาเพื่อตรวจสอบ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์จึงได้มีการดำเนินการตรวจสอบการทำ ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ และพิจารณาออกประกาศให้ผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ยื่นคำ ขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

<sup>21</sup>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : หนังสือที่ กษ 1204/9326 ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2553 เรื่อง การดำเนินการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

<sup>22</sup>สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : โครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสิทธิและการทำ ประโยชน์ในที่ดินตามความเจริญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชุมชนท้องถิ่นในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณี พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ปีงบประมาณ 2556, หน้า 3

<sup>23</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ครั้งที่ 2/2556 วันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม 2556 เวลา 09.30 น. ณ ห้องจอมทอง ศาลากลางจังหวัดพะเยา, หน้า 30



8) ทางจังหวัดพะเยาได้ขอหารือในเรื่องการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่ออยู่อาศัยและเพื่อ  
กิจการตามประกาศ กฎกระทรวงฯ ส.ป.ก. ได้แจ้งให้ทางจังหวัดทราบถึงอำนาจในการกำหนดเขต  
พื้นที่เพื่อประกอบกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ข้อ 1.5 ให้ทาง ค.ป.จ. พะเยามี  
อำนาจในการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว โดยพื้นที่นี้จะต้องเป็นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและมีแปลง  
เกษตรกรรมทำประโยชน์อยู่โดยรอบ มีค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความเหมาะสม มีศักยภาพใน  
การคมนาคม มีความเหมาะสมด้านภูมิประเทศ และให้ดำเนินการจำแนกพื้นที่ในการใช้ประโยชน์โดย  
ร่วมมือกับทางสำนักงานผังเมืองจังหวัดและอำเภอในการกำหนดผังเมืองชุมชนจำแนกการใช้  
ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และประกอบกับมอบอำนาจ ส.ป.ก. ในการ  
จัดการที่ดินที่อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินและอยู่ในขอบเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อการ  
นี้โดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการให้มอบอำนาจให้ ค.ป.จ. เป็นผู้พิจารณากำหนดขอบเขตร่วมกับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>24</sup>

### 3.2.3. การบังคับใช้กฎหมายกับพื้นที่

ทาง ค.ป.จ. พะเยา และ ส.ป.ก. พะเยามีอำนาจในการจัดการพื้นที่ซึ่งได้ดำเนินการจำแนกแปลง  
ที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อกิจการตามประกาศกระทรวงฯ และดำเนินการแจ้งเตือน  
เกษตรกรผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและไม่มาแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตรวจสอบการขอสละ  
สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร คัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขต  
ปฏิรูปที่ดินแปลงเกษตรกรรมและดำเนินการจัดที่ดินชุมชนเพื่อการอยู่อาศัย รวมทั้งการพิจารณา  
อนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน<sup>25</sup> โดยการให้เข้าทำ  
ประโยชน์จัดทำเป็นสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการ  
สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งยังไม่เรียกเก็บค่าตอบแทน สำหรับการใช้ประโยชน์  
ที่ดินเพื่อกิจการที่ดำเนินการโดยหวังผลกำไรให้จัดทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือ  
เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินฯ โดยจัดเก็บค่าเช่าอัตราร้อยละ 3 ของราคาประเมินกรมธนารักษ์หรือจาก  
ราคาประเมินของกรมธนารักษ์แปลงใกล้เคียง ที่ผ่านมามีการอนุญาตให้บุคคล บริษัทเข้าทำ  
ประโยชน์ในที่ดินในกิจการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น กิจการโรงน้ำแข็ง

<sup>24</sup>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : หนังสือที่ กษ 1204/7709 ลงวันที่ 4 กันยายน พ.ศ.2556 เรื่อง แจ้งมติ  
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>25</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ครั้งที่ 3/2556 วันศุกร์ที่ 26 กันยายน พ.ศ.2556 ณ ห้อง  
ศูนย์บัญชาการจังหวัดพะเยา ศาลากลางจังหวัดพะเยา, หน้า 6

อนุญาตให้บริษัทเอกชนประกอบกิจการสถานีจ่ายน้ำประปา<sup>26</sup> ในระหว่างนี้ทางส.ป.ก.จังหวัดพะเยาก็ได้มีการออกประกาศสำนักงานปฏิรูปที่ดินให้ประชาชนในพื้นที่ทราบเกี่ยวกับการได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อนที่จะดำเนินการเข้าทำประโยชน์เพื่อป้องกันการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ ส.ป.ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ภาพที่ 8 : การติดประกาศบริเวณทางเข้าหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา และทางเข้าด้านหลังมหาวิทยาลัย

การออกประกาศของ ส.ป.ก. พะเยานับได้ว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่จะคงดำเนินการจัดการในพื้นที่ในรูปแบบของมาตรการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้มีการดำเนินกิจการอื่นๆ ไปแล้ว อีกทั้งยังบ่งบอกถึงสถานะของที่ดินในพื้นที่ที่ยังคงเป็นพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมโดยที่ ส.ป.ก.พะเยาไม่ได้มีความประสงค์ที่จะยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินในที่กระจายอยู่ใน

<sup>26</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ครั้งที่ 2/2557 วันศุกร์ที่ 12 กันยายน พ.ศ.2557ณ ห้องกฎหมาย ศาลากลางจังหวัดพะเยา, หน้า 30

พื้นที่โดยรอบบริเวณมหาวิทยาลัยพะเยาแต่อย่างใด การแก้ไขปัญหาก็ได้มีการกำหนดมาตรการขึ้นกับพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ไปแล้ว และมีมาตรการการยกระดับการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นให้มีความเข้มงวดและรัดกุมโดยผ่านมาตรการทางกฎหมายในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลรายใหม่

### 3.3.มาตรการทางผังเมืองในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

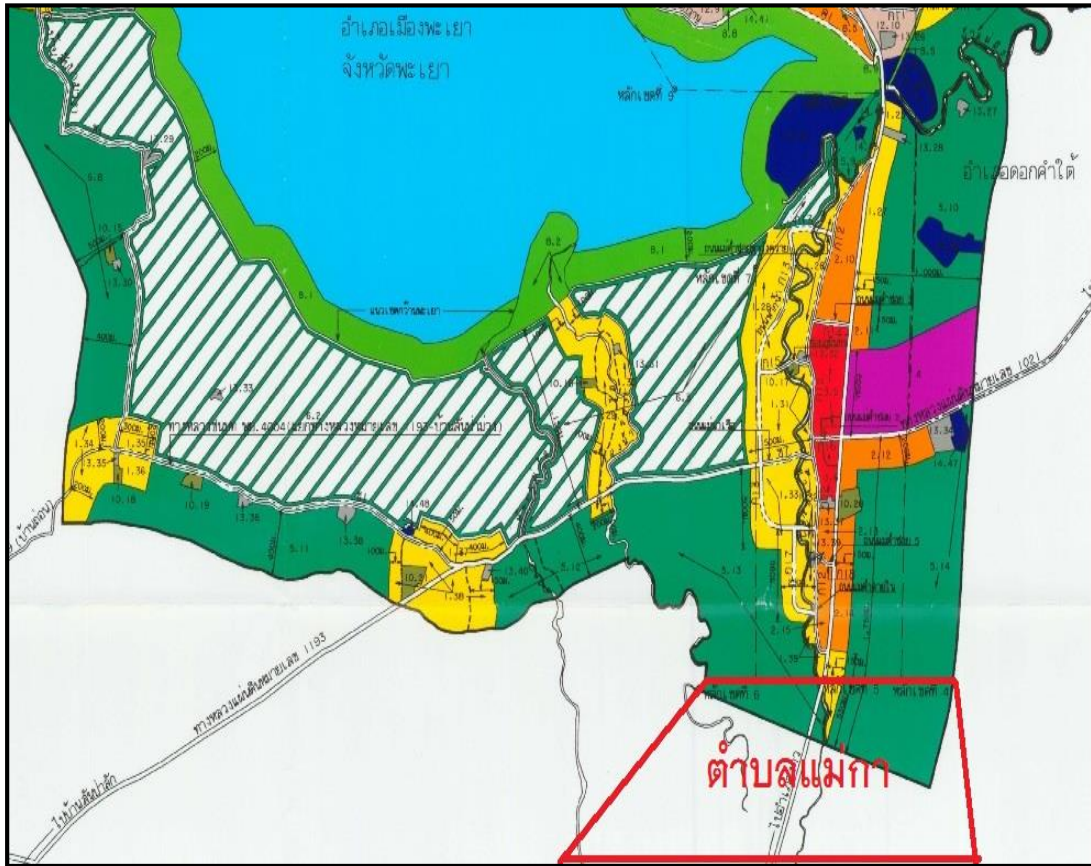
#### 3.3.1.มาตรการทางกฎหมายผังเมือง

มหาวิทยาลัยพะเยาได้มีการตั้งมหาวิทยาลัย ณ ตำบลแม่กา ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองจังหวัดพะเยามีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 131 ตารางกิโลเมตร หรือ 82,310 ไร่ ซึ่งแบ่งออกเป็นเนื้อที่สำหรับที่อยู่อาศัยจำนวน 8,540 ไร่ และมีเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าแม่คำโดยรอบ ซึ่งกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 4,110 ไร่ให้เป็นพื้นที่ในการดำเนินการก่อสร้างมหาวิทยาลัยกลายเป็นสถานที่ตั้งถาวรและเปิดการเรียนการสอนตั้งแต่ปีพ.ศ.2542 การใช้ประโยชน์ในที่ดินพื้นที่ชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยามีลักษณะที่ไม่เป็นระเบียบและเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจึงเป็นสาเหตุของอุปสรรคในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรวมถึงลักษณะทางสถาปัตยกรรมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งสิ่งก่อสร้างต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ไม่มีความสอดคล้องกับพื้นที่กฎหมายผังเมืองที่มีการบังคับใช้กับพื้นที่ในช่วงเวลาที่มหาวิทยาลัยก่อสร้างและเปิดการเรียนการสอนได้แก่

1) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2548 โดยพื้นที่ในตำบลแม่กาจะอยู่ในโซนสีเขียวให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม การอนุรักษ์และรักษาสภาพแวดล้อมของพื้นที่ชุ่มน้ำ สถาบันราชการ การสาธารณสุขปกและสาธารณสุขการ<sup>27</sup>

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

<sup>27</sup>กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2548,ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่124 ก , วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2548,หน้าี่ 7



ภาพที่ 9 : แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2548

2) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2556 โดยพื้นที่ในตำบลแม่กาจะอยู่ในโซนสีชมพูให้เป็นที่ดินประเภทชุมชน ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยการพาณิชย์กรรม เกษตรกรรม สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการสำหรับการใช้การค้าเงินการหรือประกอบกิจการได้ในอาคารที่มีใช้อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น<sup>28</sup>

<sup>28</sup>กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2556, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 109 ก, วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556, หน้าที่ 17กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2556





1) เขตพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ย่านการค้า หอพัก นักศึกษา ร้านค้าปลีกและร้านค้าบริการต่างๆบริเวณหน้ามหาวิทยาลัย มีร้านชุมชนเล็กๆกระจายอยู่ในชุมชน

2) พื้นที่ย่านพักอาศัยทั่วไป พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยบางส่วนจะมีลักษณะอยู่ปะปนกับย่านการค้าและบริการต่างๆ อยู่สองฟากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 หน้ามหาวิทยาลัย ย่านพักอาศัยหลักจะกระจุกตัวอยู่เป็นกลุ่มในชุมชนบ้านแม่คำบุญโยงและชุมชนบ้านแม่กาหลวง ชุมชนแม่ณาเรือ ชุมชนบ้านแม่ใส และชุมชนบ้านบัว

3) สถานที่ราชการ สถานที่หลักของชุมชนจะตั้งอยู่บริเวณหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 และบางส่วนตั้งอยู่ในชุมชนหลัก อาทิเช่น เทศบาลตำบลแม่กา องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณาเรือ สถานีอนามัยแม่ณาเรือ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดพะเยา เป็นต้น

4) อุตสาหกรรม สถานที่ประกอบอุตสาหกรรมภายในเขตผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นอุตสาหกรรมบริการขนาดกลาง เช่น โรงไม้ หิน โรงงานผลิตปูนสำเร็จ โรงงานน้ำดื่มและน้ำแข็ง

5) สถาบันการศึกษา ในบริเวณเขตผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาจะประกอบไปด้วยสถานศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาประถมศึกษาหลายแห่งมีสถาบันอุดมศึกษา 1 แห่ง

6) สถาบันศาสนา ในเขตผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาจะมีสถานที่ทางศาสนาสำคัญได้แก่ วัด และโบสถ์คริสต์

7) พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาจะมีอาชีพทำการเกษตร พื้นที่การเกษตรจะอยู่โดยรอบชุมชนส่วนใหญ่เป็นที่นาที่สวนและไร่ข้าวโพด

### 3.3.2. หลักเกณฑ์ และลำดับวิธีการร่างข้อกำหนดผังเมืองชุมชน

1) การกำหนดผังเมืองชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาให้เป็นไปตามขั้นตอนของ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มีการนำเสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมืองพิจารณาในปี 2553 ณ ตอนนั้นเป็นการเสนอเรื่องผังเมืองชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยนเรศวรจังหวัดพะเยาเป็นผังเปิดใหม่ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา โดยมีการดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดำเนินการวางผังเมืองรวมชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่บางส่วนของเขตตำบลแม่กา ตำบลแม่ใส และพื้นที่บางส่วนของตำบลแม่ไร่ โดยมีพื้นที่วางผังเมืองทั้งหมดประมาณ 210 ตร.กม.<sup>30</sup> โดยทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยาได้พิจารณาแนวทางในการร่างข้อกำหนดผังเมืองชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยนเรศวรจังหวัดพะเยาและได้ดำเนินการเสนอร่างข้อกำหนดให้ทางคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมืองพิจารณาร่างข้อกำหนดผังเมืองรวมชุมชนฯในปี2553<sup>31</sup>

2) ในปีพ.ศ.2557 ทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยาได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างข้อกำหนดผังเมืองรวมชุมชนฯและได้นำเสนอให้คณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมืองพิจารณาอีกครั้ง และทางที่ประชุมได้มีมติให้ผู้แทนคณะอนุกรรมการเดินทางไปตรวจสอบพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาอีกครั้ง<sup>32</sup>

3) ในปีพ.ศ.2557 มีมติเห็นชอบร่างข้อกำหนดผังเมืองได้ปัจจุบันได้มีการออกประกาศเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนที่ แผนผัง ข้อกำหนด และรายการประกอบแผนผัง ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา<sup>33</sup>

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

<sup>30</sup>รายงานประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง ครั้งที่ 3/2553 วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2553 ณ ห้องประชุมกรมโยธาธิการและผังเมือง 1201 อาคาร 1 ชั้น 2 ถนนพระราม 9

<sup>31</sup>เรื่องเดียวกัน

<sup>32</sup>รายงานประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง ครั้งที่ 4/2557 วันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2557 ณ ห้องประชุม 41501 อาคาร 2 ชั้น 14 ถนนพระราม 9

<sup>33</sup>ประกาศเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนที่ แผนผัง ข้อกำหนด และรายการประกอบแผนผัง ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา ประกาศ ณ วันที่ 10 กรกฎาคมพ.ศ.2558

แนวคิดในการดำเนินการกำหนดผังเมืองชุมชนบริเวณ โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

การจัดทำผังเมืองนั้นจะเป็นการกำหนดตัวแผนการพัฒนาด้านกายภาพในระยะยาวใช้วางแผนในการจัดสรรงบประมาณและสามารถบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งผังเมืองเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยสามารถนำไปออกกฎกระทรวงในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมพะเยาโดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนบริเวณรอบมหาวิทยาลัยพะเยามีคุณภาพชีวิตที่ดีในด้านต่างๆต่อไป<sup>34</sup>

1. ด้านสังคม ชุมชนต้องสร้างโอกาสให้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ประชาชนได้รับบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงในด้านสุขภาพ สาธารณสุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2. ด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เกิดการจ้างงาน ส่งเสริมการเรียนรู้การสอนด้านวิชาชีพและการพัฒนาฝีมือแรงงาน ด้านเกษตรกรรมส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการค้าเกษตรกรรมรวมถึงพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมการค้าและการบริการ

3. ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของเมือง เปิดพื้นที่เมืองเพื่อให้เมืองได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดความเหมาะสม

4. ด้านการขนส่งคนและสินค้า ความคับคั่งของการจราจร ระเบียบวินัยการขับขี่ยานพาหนะที่เป็นปัญหาตามมาจากการกระจายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง จะจัดให้มีระบบขนส่งสาธารณะ สถานีขนส่ง ที่จอดรถ ระบบสัญญาณจราจร

5. ด้านทรัพยากร ด้านแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เพื่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมบริการน้ำให้คนในพื้นที่ได้ใช้อย่างเพียงพอในตลอดทั้งปีจะต้องมีการกักเก็บน้ำอย่างเป็นระบบ การดูแลรักษาแหล่งน้ำในพื้นที่ให้มีคุณภาพที่ดีให้เหมาะสำหรับการบริโภคอย่างเพียงพอและมีคุณภาพน้ำที่ดี รวมทั้งการบริหารจัดการที่เป็นไปอย่างมีระบบตอบสนองต่อกิจกรรมทางการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการได้

6. ด้านจินตภาพของเมือง การพัฒนาเมืองให้มีความสวยงาม มีสุนทรียภาพมีเอกลักษณ์ โดยการเพิ่มพื้นที่สีเขียวหรือสวนสาธารณะในชุมชน จัดระเบียบความสะอาดสวยงามของท้องถนน กำหนดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการวางผังเมืองด้วยมาตรการทางผังเมือง

<sup>34</sup>เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาผังเมือง เรื่อง ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณ โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา พ.ศ.2553,หน้าี่ 6-2



7.ด้านการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาเมืองที่มีลักษณะไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอันเนื่องมาจากขาดความร่วมมือระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องนำความต้องการ ความคิดเห็นของประชาชนและความจำเป็นมาพิจารณาในการกำหนดการพัฒนาเมือง

แนวคิดในการวางผังเมืองรวมบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาจะมุ่งเน้นในศักยภาพพื้นที่ชุมชนเมือง และชุมชนเกษตรกรรม การนำพื้นที่ในชนบทที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์พัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเกษตรกรรม การพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การท่องเที่ยว การอนุรักษ์โบราณสถานและสถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ให้สามารถเป็นศูนย์กลางในการบริการควบคู่ไปกับการพัฒนาและให้พร้อมกับการค้าการลงทุนที่จะมีขึ้นในอนาคต<sup>35</sup> แนวคิดจากการวางผังเมืองชุมชนฯเกิดขึ้นมาจากการนำปัญหาด้านศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่จากประชาชนมาพัฒนาแนวคิดการวางผังเมืองชุมชนฯ ซึ่งออกมาเป็นแนวทางในการจัดการพื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาเป็นแนวคิดที่ต้องการให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาให้มีประสิทธิภาพทั้งทางด้านพาณิชยกรรม พื้นที่อยู่อาศัย การจัดระบบการคมนาคมภายในพื้นที่ เพราะในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมีพื้นที่จำกัดทางกฎหมาย พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ คุณค่าทางโบราณสถานจะต้องสร้างพื้นที่ป้องกันการบุกรุกเข้าใช้พื้นที่เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แหล่งศึกษา เรียนรู้ วิจัยด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีจังหวัด<sup>36</sup> การพัฒนาพื้นที่การค้า การลงทุน ต้องมีการพัฒนาพื้นที่ให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อที่จะพัฒนาเป็นพื้นที่ที่เป็นเวทีแข่งขันกับเมืองอื่นๆ ในภูมิภาค โดยการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมและขนส่ง พื้นที่อุตสาหกรรมไม่มีมลพิษ และการขยายพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนเมืองพะเยาและการรักษาพื้นที่เกษตรกรรม ป่าสงวน พื้นที่ต้นน้ำที่สำคัญของทางจังหวัด เขตชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยานั้นมีพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ต้นน้ำที่สำคัญหลายแห่งฉะนั้นควรจะมีการรักษาและสงวนพื้นที่เหล่านี้เอาไว้เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารตามธรรมชาติไม่ควรใช้ที่ดินในพื้นที่สำหรับดำเนินกิจการอื่นๆ มากเกินความจำเป็น

<sup>35</sup>เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาผังเมือง เรื่อง ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา พ.ศ.2553 ,หน้าที่ 6-4

<sup>36</sup>เรื่องเดียวกัน,หน้าที่ 6-5

### 3.3.3.การบังคับใช้ข้อกำหนดผังเมือง

ผังเมืองรวมชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาพัฒนาแนวคิดการวางผังเมืองชุมชนฯ โดยจากการนำปัญหาด้านศักยภาพ และข้อจำกัดของพื้นที่จากประชาชน ความต้องการของประชาชนมาพิจารณาผังเมืองจึงได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินใน โดยสามารถแบ่งพื้นที่ออกเป็น 14 ประเภท<sup>37</sup> คือ

1. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 1 ที่กำหนดไว้เป็นสีเหลืองกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
2. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 2 ที่กำหนดไว้เป็นสีส้มกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
3. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 3 ที่กำหนดไว้เป็นสีแดงกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
4. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 4 ที่กำหนดไว้เป็นสีม่วงกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
5. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 5 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและการเกษตรกรรม
6. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 6 ที่กำหนดไว้เป็นสีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม
7. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 7 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
8. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 8 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีน้ำตาล กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
9. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 9 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้
10. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 10 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอกกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา

<sup>37</sup>เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาผังเมือง เรื่อง ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา,หน้า 6-7

11. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 11 ที่กำหนดไว้เป็นสีฟ้ากำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่ง  
เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการประมง

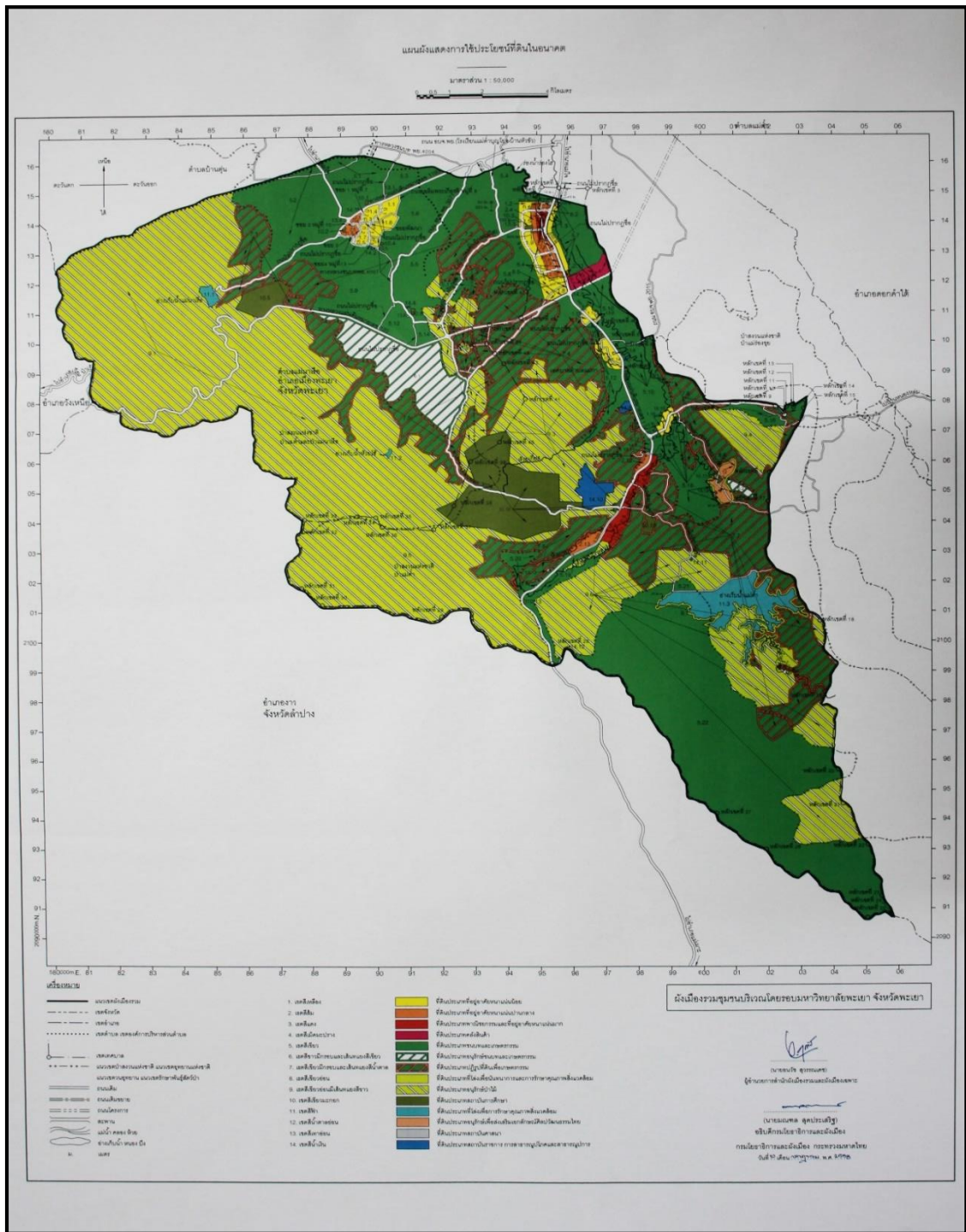
12. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 12 ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำตาลอ่อนกำหนดให้เป็นที่ดิน  
ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

13. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 13 ที่กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อนกำหนดให้เป็นที่ดินประเภท  
สถาบันศาสนา

14. ที่ดินในบริเวณหมายเลข 14 ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงินกำหนดให้เป็นที่ดินประเภท  
สถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved



ภาพที่ 11 : แผนผังแสดงการใช้ที่ดิน<sup>38</sup>

<sup>38</sup>สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองพะเยา : ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณ โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2558

### การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ในเขตผังเมืองรวมชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา<sup>39</sup>

1. การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ได้แก่ พื้นที่โดยรอบพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินหนาแน่นมากและที่ดินพาณิชยกรรม และพื้นที่การใช้ประโยชน์หนาแน่นปานกลางของชุมชนแม่ตำบูลูโยงฟากตะวันตกและตะวันออกของถนนสายหลักเพื่อรองรับการขยายพื้นที่อยู่อาศัยจากเมืองพะเยาและการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมคลังสินค้า พื้นที่ชุมชนบ้านแม่นาเรือฟากทางใต้ของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1193 พื้นที่บริเวณบ้านแม่กาโทกหาวกหมู่ที่ 4 พื้นที่บริเวณแม่กาไร่หมู่ที่ 6 บ้านแม่กาหลวงหมู่ที่ 3 และแม่กาห้วยเคียนหมู่ที่ 2

2. การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ได้แก่ พื้นที่โดยรอบพื้นที่ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและเขตพาณิชยกรรมของชุมชนแม่ตำบูลูโยง พื้นที่หน้ามหาวิทยาลัยพะเยาฟากตะวันตกของถนนสายหลักและชุมชนแม่นาเรือฟากใต้ของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1193

3. การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและเขตพาณิชยกรรม ได้แก่ บริเวณพาณิชยกรรมแม่ตำบูลูโยงบริเวณตลาดแม่ตำบูลูโยงฟากตะวันตกของถนนสายหลักและย่านพาณิชยกรรมใหม่หน้ามหาวิทยาลัยพะเยาทางฟากตะวันออกของถนนสายหลัก

4. การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ ได้แก่ พื้นที่ทั้งสองฟากของถนนสายหลักบริเวณแยกเกษตรสุข ด้านตะวันออกของถนนสายหลักบ้านแม่ตำบูลูโยงหมู่ที่ 11 และพื้นที่ด้านเหนือของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 120 บรรจบกับถนนสายหลักเนื่องจากเป็นย่านอุตสาหกรรมเดิมและยังเป็นพื้นที่โครงการถนนสายเลี่ยงเมือง ประกอบกับบริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่อยู่ในโครงการก่อสร้างสถานีรถไฟและสร้างแนวเส้นทางสายเด่นชัย-เชียงราย

5. การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ได้แก่ พื้นที่โดยรอบของที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยโดยรอบชุมชนต่างๆในเขตผังเมืองรวม

6. ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ได้แก่ พื้นที่ด้านตะวันออกของชุมชนเวียงบัวหมู่ที่ 7 ตำบลแม่กา และพื้นที่ชุมชนบ้านโซ่ ตำบลแม่นาเรือบริเวณด้านใต้ของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 120

7. ที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดไว้ตามแนวเขตของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมป่าแม่คำ และพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมป่าร่องขุย

<sup>39</sup>เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาผังเมือง เรื่อง ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา พ.ศ.2553,หน้าี่ 6-9



8. ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดพื้นที่ระยะ 6 เมตร ของสองฝั่งลำน้ำแนวลำน้ำแม่ต้าระยะขนาน 50 เมตร รอบอ่างเก็บน้ำแม่ต้าและพื้นที่โดยรอบคูเมืองเวียงบัวในระยะขนาน 6 เมตร

9. ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้กำหนดไว้ตามแนวเขตของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ต้าและป่าสงวนแห่งชาติแม่ร่องขุย

10. ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษากำหนดให้ตามแนวเขตของมหาวิทยาลัยพะเยาและแนวเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นพื้นที่สถาบันการศึกษาทุกแห่งในเขตผังเมือง

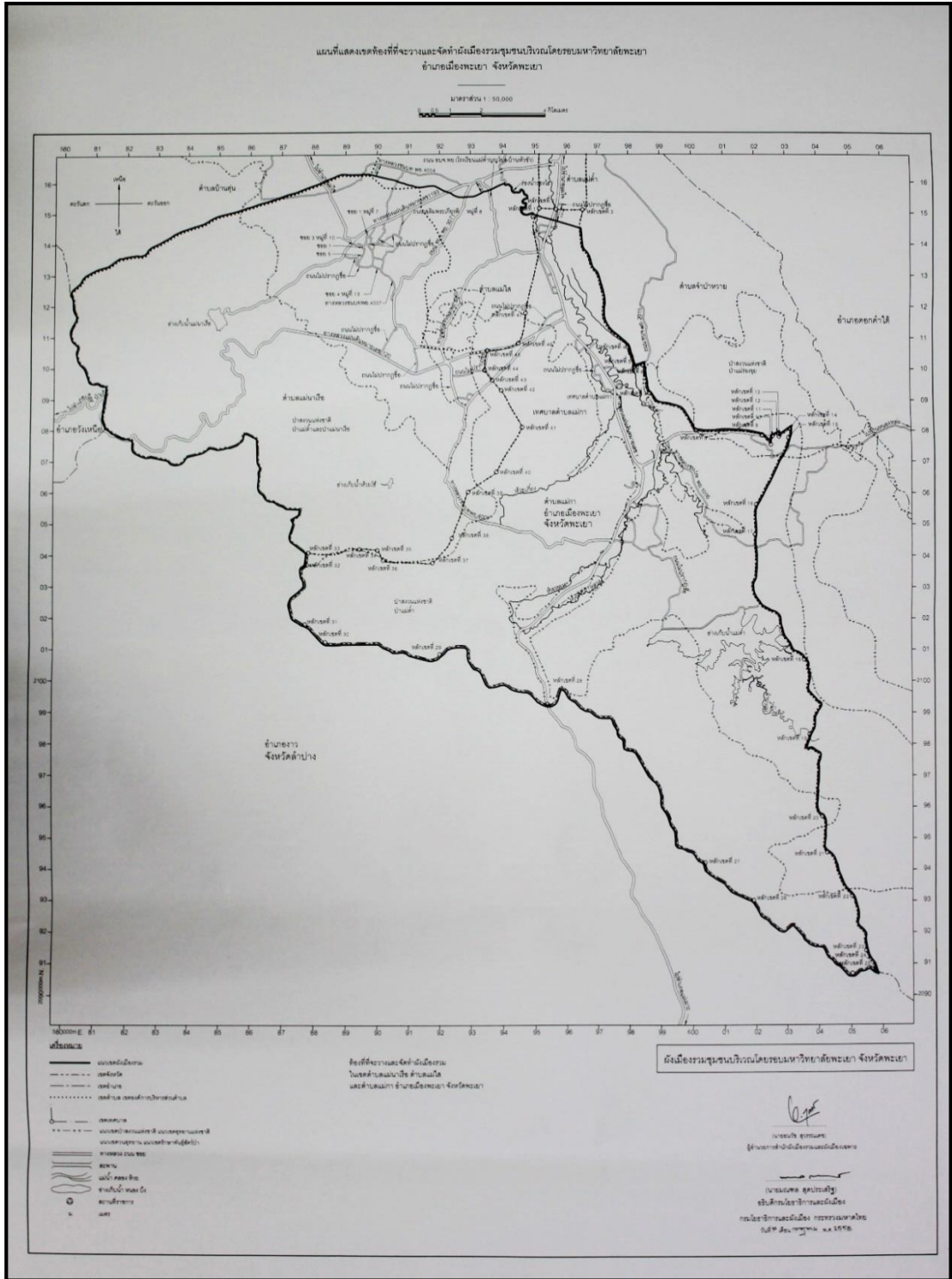
11. ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่บริเวณอ่างเก็บน้ำแม่นาเรือ อ่างเก็บน้ำห้วยโซ้และอ่างเก็บน้ำแม่ต้า

12. ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ ศิลปะ วัฒนธรรมไทย กำหนดให้เป็นพื้นที่แนวเขตคูเมืองเก่าเวียงบัว

13. ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา กำหนดไว้ตามแนวเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินของสถาบันศาสนาทุกแห่งในเขตผังเมือง

14. ที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กำหนดให้แนวกรรมสิทธิ์ที่ดินของสถาบันราชการทุกแห่งในเขตผังเมือง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved



ภาพที่ 12 : แผนที่แสดงเขตท้องที่วางและจัดทำผังเมืองรวมชุมชนบริเวณ<sup>40</sup>

<sup>40</sup>สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองพะเยา : ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2558

### 3.4. ข้อค้นพบถึงแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการและมาตรการควบคุมและป้องกันในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่

จากการศึกษาแนวแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการและมาตรการควบคุมและป้องกันในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่พบว่ามาตรการในการออกบังคับใช้ในปัจจุบันยังพบข้อบกพร่องในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

#### ในด้านสังคม

แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ ณ ปัจจุบันกำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอันเนื่องมาจากการพัฒนา แนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นั้นมีลักษณะที่มุ่งเน้นส่งเสริมการพัฒนามากกว่าที่จะมุ่งเน้นมาตรการในการป้องกันการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งสามารถสังเกตได้จากแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีมาตรการในการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่ออยู่อาศัยและเพื่อประกอบกิจการที่เป็น การสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินผิกระเบียบไปแล้วและแนวทางในการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน กลไกทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่เหล่านี้ อาจเป็นการสร้างความชอบธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินของคนในพื้นที่ให้ขยายเป็นวงกว้างขึ้นมากกว่าที่จะเป็นมาตรการที่ออกมาใช้เพื่อการควบคุมและป้องกัน อีกทั้งมาตรการในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินยังไม่เอื้อต่อผลประโยชน์ของคนในชุมชนหรือในพื้นที่อย่างแท้จริง การขอใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยการให้ทำสัญญาเช่านั้นเปิดโอกาสในผู้ที่มีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินให้แก่ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นนักลงทุนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องของฐานะผู้ที่มีทุนทรัพย์เข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในเรื่องการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรหรือเกิดความเหลื่อมล้ำเป็นความขัดแย้งกับหลักประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือเป็นความขัดแย้งระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับความ เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

#### ด้านเศรษฐกิจ

แนวทางในการปฏิบัติในการขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินจะส่งผลกระทบต่อกลไกของตลาดที่ดินในพื้นที่บริเวณที่มีการกำหนดเขตรวมไปถึงพื้นที่รอยต่อใกล้เคียงซึ่งราคาที่ดินในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและราคาที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะไม่มี ความแตกต่างกันมาก กลไกด้านราคาอาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงผู้ถือของที่ดินในงานศึกษา โดยราคาที่ดินอาจเป็นสิ่งจูงใจให้เกิด

การซื้อขายที่ดินเพื่อเข้าทำประโยชน์แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจะเป็นการสร้างความชอบธรรมในการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับแนวทางการขอสละสิทธิ์ในการทำประโยชน์ในที่ดินและการขอเข้าทำประโยชน์ที่ดินของผู้ถือครองรายใหม่ยังเป็นการใช้ช่องว่างของกฎหมายที่กระตุ้นให้เกิดการซื้อขายที่ดิน อีกทั้งราคาที่ดินที่สูงขึ้นมีความสัมพันธ์กับการเสียดำเนินที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินสะท้อนให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านทุนทรัพย์ในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

### ด้านการเมือง

ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จะเข้าถึงทรัพยากรซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนสองคนขึ้นไปก็คือปัญหาทางโครงสร้างในที่นี้คือกลุ่มคนที่มีศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรกับกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอ ผู้คนแสวงหากำไรและความร่ำรวยจากระบบและความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม แนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนี้อาจจะเป็นการหยิบยื่นทรัพยากรให้กับกลุ่มผู้ที่มีทุนทรัพย์มากกว่าคนในพื้นที่สร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำในทรัพยากร ในความเป็นจริงนั้นแม้ว่ากลุ่มผู้ที่มีทุนทรัพย์อาจเป็นผู้ที่มีความสามารถสูงในการที่จะนำทรัพยากรที่ได้ขึ้นไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและสร้างผลตอบแทนให้กับสังคมมากกว่าการใช้ทรัพยากรอีกกลุ่มหนึ่ง แต่การไม่ได้ใช้ทรัพยากรหรือไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรของคนอีกกลุ่มจะเป็นการลดแรงจูงใจในการทำงานรวมถึงแรงจูงใจในการพัฒนาตนเอง อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ปัญหาเหล่านี้จะเป็นตัวสิ่งที่ทำให้เกิดการสะสมปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศที่มีมาอย่างยาวนาน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved