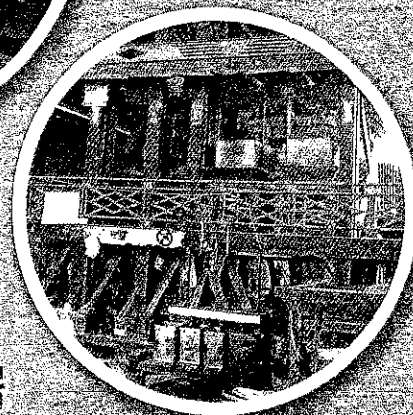


การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน กับการมีส่วนร่วมของประชาชน



กรณีศึกษา

ชุมชนบ้านขุมนมปรกฟ้า

จังหวัดชลบุรี

ชุมชนบ้านหนองบอน

จังหวัดตราด

ชุมชนบ้านชัยสนุ่น

จังหวัดสระบุรี

ชุมชนบ้านป่าสัก

จังหวัดอุทัยธานี



สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน
กับการมีส่วนร่วมของประชาชน
กรณีศึกษา

ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า	จังหวัดชลบุรี
ชุมชนบ้านหนองบอน	จังหวัดตราด
ชุมชนบ้านชัยสนุ่น	จังหวัดสระบุรี
ชุมชนบ้านป่าสัก	จังหวัดอุทัยธานี

บุญช่วย	อุ้นชัยศรี
พอใจ	คล้ายสวน
ถาวรศักดิ์	พึงอุดม
เลิศศักดิ์	สุขสวัสดิ์
สุทัศน์	กลีบบัว

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กุมภาพันธ์ 2551

จำนวนพิมพ์ 200 เล่ม

ห้องสมุด

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คำนำ

การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ขณะที่การจัดที่ดินชุมชนเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2544 อย่างไรก็ตาม การจัดที่ดินชุมชนมีปัญหาที่เป็นประเด็นต้องพิจารณา โดยเฉพาะปัญหาด้านคุณสมบัติของผู้ที่อยู่ในชุมชน ซึ่งชุมชนต่างๆในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่เติบโตมาก่อนการประกาศเขตที่ดิน และมีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ บุคคลหลากหลายอาชีพรวมอยู่ด้วยกัน ดังนั้น การที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดที่ดินโดยอาศัยกรอบกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว อาจทำให้บุคคลที่อยู่ในชุมชนจำนวนหนึ่งได้รับผลกระทบด้านสิทธิการถือครองที่ดิน ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วบุคคลเหล่านั้นอาศัยอยู่ในชุมชนมาด้วยกันตลอด จึงได้ศึกษาข้อมูลของชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน รวมถึงสมประโยชน์ของบุคคลตามสิทธิที่ควรจะได้รับ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บทคัดย่อ

การจัดที่ดินชุมชนเป็นภารกิจหนึ่งของ ส.ป.ก. ที่ต้องดำเนินการนอกเหนือจากการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เนื่องจากในระยะแรก ส.ป.ก. เน้นการแก้ไขปัญหาด้านการเกษตร จึงยังไม่ได้ดำเนินงานด้านการจัดที่ดินชุมชน เมื่อการดำเนินงานผ่านมามากกว่า 3 ทศวรรษ ประกอบกับการเจริญเติบโตของประชากร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ต้องมีการจัดการที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดของ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การจัดที่ดินชุมชนยังมีความยากลำบากที่ไม่สามารถดำเนินการได้เหมือนกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะบุคคลอยู่ในชุมชนมีความหลากหลาย บางกลุ่มอาจมีคุณสมบัติด้านสิทธิซึ่งยังเป็นประเด็นที่ต้องตีความ ดังนั้น เพื่อให้เกิดแนวทางการจัดที่ดินที่เหมาะสม ชัดเจน จึงได้ศึกษาการจัดการที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินโดยพิจารณาเลือกชุมชนที่บุคคลมีอาชีพหลากหลายอาศัยอยู่ในชุมชน จำนวน 4 ชุมชน เป็นกรณีศึกษา 4 พื้นที่ ได้แก่ ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ชุมชนบ้านซับสนุ่น จังหวัดสระบุรี และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี การศึกษาเป็นการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือ และการสนทนากลุ่มกับผู้นำชุมชน ผลการศึกษามีดังนี้

1. ลักษณะชุมชน เป็นชุมชนที่เกิดมานานก่อนมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินและเติบโตมาโดยลำดับ ภายในชุมชนมีบุคคลที่ประกอบอาชีพหลากหลายเหมือนกับชุมชนอื่นๆ ทั่วไป และผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนส่วนใหญ่อพยพเข้ามาตั้งแต่ 20-30 ปีขึ้นไป กล่าวคือ การอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนมากกว่า 30 ปี ร้อยละ 55.9 และการอพยพเข้ามาอยู่ในระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 32.8

2. การได้มาของที่ดินชุมชน ส่วนใหญ่ได้มาโดยการซื้อ ร้อยละ 64.2 และได้มาจากการตกทอดทางมรดก ร้อยละ 15.2 ส่วนขนาดการถือครองที่ดินส่วนใหญ่ไม่เกินที่ ส.ป.ก. กำหนด (2 งาน หรือ 200 ตารางวา) โดยถือครองที่ดินขนาดน้อยกว่า 50 ตารางวา ร้อยละ 43.8 และถือครองที่ดินขนาด 101-200 ตารางวา ร้อยละ 46.8 ขณะที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการใช้ประโยชน์ด้วยตนเอง ร้อยละ 96.8

3. อาชีพในชุมชน พิจารณาจากการใช้ที่อยู่อาศัยเป็นสถานประกอบอาชีพอะไรบ้างพบว่า มีกิจการหลากหลาย ได้แก่ ขายของชำและเบ็ดเตล็ด ตัดเย็บเสื้อผ้า บริการซักรีด ตัดผมหรือเสริมสวย ขายอาหารและเครื่องดื่ม ขายอุปกรณ์และเครื่องใช้ไฟฟ้า ขายเฟอร์นิเจอร์ ขายวัสดุก่อสร้าง ขายหีบศพ ขายวัสดุทางการเกษตร ขายผลผลิตทางการเกษตร ซ่อมนาฬิกา ซ่อมเครื่องยนต์/รถมอเตอร์ไซด์ สถานพยาบาลหรือร้านขายยา หัตถกรรมในครัวเรือน ธุรกิจให้เช่า ปั่นน้ำมันขนาดเล็ก และโกดังเก็บของ และที่มีมากที่สุดของกิจการต่างๆ คือ ร้านขายของชำและเบ็ดเตล็ด ร้อยละ 12.2 ในขณะที่ภาพรวมของชุมชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้

ใช้ที่อยู่อาศัยเป็นสถานที่ประกอบการใดๆ ร้อยละ 73.4 ซึ่งบุคคลเหล่านี้ประกอบอาชีพ ได้แก่ อาชีพเกษตรกรรม รับจ้างในและนอกการเกษตร รับราชการ พนักงานบริษัท/องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่น ค้าขายโดยใช้รถเข็น/รถยนต์มีร้านค้า/แผงค้าขายในตลาด/ตลาดนัด ชุดพลอย/ร้อนแร่ ขายประกัน ขับรถมอเตอร์ไซด์/รถยนต์รับจ้าง และวางแผนโบราณ รวมถึงอื่นๆ ไม่ได้ทำงาน (สูงอายุ ป่วย)

4. บุคคลที่อยู่อาศัยในชุมชน ต้องการเอกสารสิทธิในที่ดินชุมชน ในเบื้องต้นอาจ ไม่ใช่โฉนด ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นหลักฐานการรับรองสิทธิ แม้ว่าความต้องการที่แท้จริงจะต้องการ กรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นโฉนดก็ตาม

5. บุคคลในชุมชน ไม่ต้องการครอบครองสิทธิโดยการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินชุมชน โดยให้เหตุผลว่า ที่ดินชุมชนได้มาด้วยการซื้อ จึงไม่สมควรเช่าหรือเช่าซื้อจากรัฐอีก แต่มีชุมชน บางส่วนที่แสดงการยอมรับการเช่าซื้อในราคาต่ำและเป็นที่ยอมรับ พร้อมทั้งต้องให้กรรมสิทธิ์ที่สามารถซื้อขายที่ดินชุมชนได้ด้วย

6. ส.ป.ก. ควรให้สิทธิด้านเอกสารการถือครองที่ดินในที่ดินชุมชน โดยให้มีสิทธิ เหมือนกันทั้งชุมชน ไม่แบ่งแยกว่าเป็นเกษตรกรหรือไม่ เพราะเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ร่วมกันมา ตั้งแต่ต้น

7. กรณีบุคคลที่อาจไม่ได้รับสิทธิในที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. เนื่องจากคุณสมบัติไม่ ตรงตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ข้าราชการ และพนักงานบริษัท เป็นต้น ชุมชนมีความคิดเห็นว่า ควรให้สิทธิเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ด้วย และในบางกรณีที่มีข้อสงสัยว่า บุคคลใดสมควรได้รับสิทธิในที่ดินชุมชนหรือไม่ อย่างไร ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
บทคัดย่อ	(2)
สารบัญ	(4)
สารบัญตาราง	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	3
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	4
1.5 ขอบเขตการวิจัย	5
1.6 ระยะเวลาทำการวิจัย	5
บทที่ 2 การศึกษาเอกสารและผลงานที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 กรอบแนวคิด	6
2.1.1 ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	6
2.1.2 การแก้ไขปัญหาชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	6
2.1.3 การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	7
2.1.4 วิธีการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	10
2.1.5 การดำเนินงานจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.	12
2.1.6 สิทธิชุมชนและสิทธิการใช้	13
2.1.7 การมีส่วนร่วม	16
2.2 สมมติฐาน	25
บทที่ 3 โครงการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	27
3.1 โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านชุมหม่มปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี	27
3.1.1 สถานที่ตั้ง	27
3.1.2 ประวัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าทำบุญมี และป่าบ่อทอง	27

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.3 ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านชุมชนปรกฟ้า	28
3.1.4 ลักษณะชุมชน	28
3.1.5 ความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชน	29
3.1.6 การดำเนินการ	29
3.2 โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด	35
3.2.1 สถานที่ตั้ง	35
3.2.2 ประวัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าเขาสมิง (ป่าคลองใหญ่ และป่าเขาไฟไหม้) ป่าโซน E	35
3.2.3 ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านหนองบอน	36
3.2.4 ลักษณะชุมชน	36
3.2.5 ความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชน	36
3.2.6 การดำเนินการ	36
3.3 โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านซับสนุ่น จังหวัดสระบุรี	44
3.3.1 สถานที่ตั้ง	44
3.3.2 ประวัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าท่าฤทธิ	44
3.3.3 ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านซับสนุ่น	45
3.3.4 ลักษณะชุมชน	45
3.3.5 ความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชน	45
3.3.6 การดำเนินการ	46
3.4 โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี	52
3.4.1 สถานที่ตั้ง	52
3.4.2 ประวัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โครงการที่จำแนกป่าห้วยทับเสลา	52
3.4.3 ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านป่าสัก	53
3.4.4 ลักษณะชุมชน	53
3.4.5 ความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชน	54
3.4.6 การดำเนินการ	54

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษาและบทวิจารณ์	58
4.1 ผลการศึกษา	58
4.1.1 ขนาดครัวเรือน	58
4.1.2 การอพยพย้ายถิ่นกับระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน	59
4.1.3 ลักษณะทางกายภาพของชุมชน	60
4.1.4 การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน	61
4.1.5 การประกอบอาชีพ	64
4.1.6 ขนาดการถือครองที่ดินชุมชน	66
4.1.7 ที่ดินชุมชนกับการลงทุน	66
4.1.8 การครอบครองสิทธิโดยการเช่า - เช่าซื้อ	67
4.1.9 การเปลี่ยนสิทธิในที่ดินชุมชน	68
4.1.10 สิทธิที่ดินชุมชนด้านเอกสารสิทธิ	68
4.1.11 การยอมรับหลักฐานเอกสารสิทธิ	70
4.1.12 เอกสารสิทธิที่ดินชุมชนที่แตกต่างกัน	70
4.1.13 การได้และไม่ได้เอกสารสิทธิ	71
4.1.14 บุคคลที่ไม่ควรได้รับสิทธิที่ดิน	72
4.2 บทวิเคราะห์	72
4.2.1 พื้นฐานชุมชน	72
4.2.2 ความคิดเห็นเรื่องสิทธิที่ดินของชุมชนต่อองค์กรรัฐ	72
4.2.3 การเช่า - เช่าซื้อที่ดินชุมชน	73
4.2.4 การมีส่วนร่วมและสิทธิ	73
4.2.5 การให้สิทธิแก่บุคคลบางประเภท	73
4.2.6 การตรวจสอบการถือครอง	73

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	75
5.1 สรุปผลการวิจัย	75
5.1.1 ลักษณะชุมชน	75
5.1.2 การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	75
5.2 ข้อเสนอแนะ	76
5.2.1 ด้านนโยบาย	76
5.2.2 การดำเนินการจัดที่ดินชุมชน	77
5.2.3 การกำหนดขนาดเนื้อที่ถือครอง	77
5.2.4 คุณสมบัติของบุคคลถือครอง	77
5.2.5 การทำประชาพิจารณ์	77
5.3 ความส่งท้าย	78
เอกสารอ้างอิง	79
ภาคผนวก	83

1) ที่ดิน ที่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ที่กรมป่าไม้มอบให้ตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ดังกล่าวในสภาพความเป็นจริงมิใช่พื้นที่ว่างเปล่า แต่มีราษฎรถือครองที่ดินเกือบเต็มพื้นที่แล้ว และเนื่องจากการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มักมีลักษณะเป็นผืนใหญ่ จึงมีการใช้ประโยชน์ที่ดิน หลากหลาย เช่น เป็นที่ดินเกษตรกรรม เป็นที่ตั้งชุมชนที่อยู่อาศัยซึ่งมีทั้งชุมชนขนาดเล็กและใหญ่ เป็นที่ตั้งโรงเรียน วัด และสถานที่ราชการ เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามกฎหมาย ที่ต้องเข้าไปดำเนินการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านี้ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ที่ผ่านมา คปก. ได้ กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ เพื่อการพิจารณาอนุญาต ให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการ สาธารณูปโภค (การขอใช้ที่ดินเพื่อตั้งวัด โรงเรียน สถานือนามัย สถานที่ราชการ ฯลฯ) หรือเพื่อ พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 บัญญัติว่า "... นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเขา เขาชื่อ ชื่อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้ สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองที่ดิน ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต หรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่ดิน ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ..." ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 248 วันที่ 13 ธันวาคม 2533 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545)

ต่อมา คปก. ได้ออกระเบียบว่าด้วยกฎเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 โดยผ่านการอนุมัติหลักการ ร่างระเบียบจากคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2537 แต่ยังไม่มีการระเบียบ หลักเกณฑ์ใดที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดที่ดินชุมชนได้ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้มาโดยตลอด เนื่องจากปัญหาการเรียกร้องของราษฎรที่ต้องการเอกสารสิทธิที่ดินในพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูป ที่ดิน นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ส.ป.ก. จึงได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ อำนาจการจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2539 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผลการพิจารณา โดยสรุปว่า ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ถ้าเป็นการจัดที่อยู่อาศัยตาม

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือเป็นการจัดการที่ดินให้บุคคลเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

2) ส.ป.ก. ได้นำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว มาดำเนินการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเพิ่มเติมข้อ 1.5 กำหนดให้กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับการเป็นอยู่ของเกษตรกรด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่ คปก. กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้ โดยเฉพาะเป็นกิจการที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในการประชุมครั้งที่ 3/2542 วันที่ 30 กรกฎาคม 2542 ส.ป.ก. ได้นำเสนอคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบ และคณะอนุกรรมการฯ มีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามที่เสนอ

3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายปองพล อดิเรกสาร) ได้มีหนังสือ กษ 0100/5208 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2542 มอบหมายให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการมอบเอกสารสิทธิในที่ดินที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม รวมทั้งที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ราษฎรและเกษตรกรที่อยู่อาศัยในชุมชนมีความมั่นใจในสิทธิที่ดินที่ตนอาศัยอยู่ โดยให้ ส.ป.ก. เสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย ตามโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน (คพป.) และในการประชุม คปก. ครั้งที่ 1/2543 วันที่ 8 มีนาคม 2543 ส.ป.ก. ได้นำร่างประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ผ่านการเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามที่เสนอ และอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินชุมชนในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้

4) ในระหว่าง ส.ป.ก. นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงนามในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้ผ่านความเห็นชอบจาก คปก. ดังกล่าว ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร ครั้งที่ 6/2543 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2543 ที่ประชุมได้พิจารณาโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน (คพป.) กิจกรรมที่ 1 การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ และมีมติอนุมัติในหลักการให้ดำเนินกิจกรรมที่ 1 การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน วงเงิน 226.69 ล้านบาท โดยมีเงื่อนไขต้องมีการแก้ไขประกาศของ คปก. รองรับให้สามารถดำเนินการได้เสียก่อน

5) ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ลงนามในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญ ทั้งนี้จากการเพิ่มขึ้นของประชากรในขณะที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด การใช้ทรัพยากรจึงต้องมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจเติบโตมากขึ้น ทรัพยากรจึงถูกนำไปใช้เพื่อการผลิตและการบริโภคสูงขึ้น ประเทศไทยมีเศรษฐกิจการค้าแบบเสรี และมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมา สรุปได้ว่าในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาชาติความสมดุล กล่าวคือ ประสิทธิภาพสำเร็จเฉพาะเชิงปริมาณ แต่ขาดความสมดุลด้านคุณภาพ นอกจากปัญหาคัดค้านเชิงบริหารด้านเศรษฐกิจและระบบราชการแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ได้สร้างความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เรื่องยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ โดยปรับกลไกของกระบวนการเชิงบูรณาการ เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

ประเทศไทยมีพื้นที่ ประมาณ 321 ล้านไร่ จากรายงานการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปี พ.ศ. 2541 พบว่า มีการใช้ที่ดินผิดประเภท โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการเกษตรและมีระบบชลประทานได้ถูกเปลี่ยนไปเป็นบ้านจัดสรรหรือโรงงานอุตสาหกรรม ในช่วงปี พ.ศ. 2536 - 2541 พบว่า การถือครองที่ดินทางการเกษตรลดลง 7.1 ล้านไร่ การใช้พื้นที่เพื่อเป็นชุมชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2523 - 2540 มีการใช้พื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐานเพิ่มขึ้นร้อยละ 56.64 (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2544)

หน่วยงานหนึ่งที่เป็นหน่วยงานหลักและมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินในปัจจุบัน ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีหน้าที่ในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 4 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2540) ซึ่งในความหมายตามบัญญัตินี้ หมายความว่า นอกจาก ส.ป.ก. จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยอีกด้วย

ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ได้ดำเนินการเฉพาะการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ยังไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับจัดการที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบกับลักษณะการได้มาของที่ดินในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดินนั้น ส่วนใหญ่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ตามมติคณะรัฐมนตรี สภาพที่ดินเหล่านี้ในข้อเท็จจริง มีราษฎรถือครองที่ดินเกือบเต็มพื้นที่หมดแล้ว และที่ดินมีลักษณะเป็นผืนใหญ่จึงมีการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ทั้งนี้สภาพที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยนั้นราษฎรอาศัยรวมกันเป็นชุมชนทั้งชุมชนเล็กและชุมชนใหญ่ บางพื้นที่มีที่อยู่อาศัยอยู่ร่วมกับแปลงเกษตรกรรม และบางพื้นที่มีลักษณะเป็นชุมชนแยกต่างหากจากแปลงเกษตรกรรม

การรับมอบที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.รับมอบที่ดินมาทั้งหมด แต่ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดที่ดินชุมชน วิธีการที่ ส.ป.ก. ปฏิบัติ คือ กั้นพื้นที่ชุมชนออกก่อนแล้วจึงดำเนินการจัดที่ดินเฉพาะที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) รับรองสิทธิการถือครองที่ดิน แต่ที่ดินชุมชนและที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิหรือเอกสารใดๆ รองรับ การถือครองที่ดินดังกล่าวในชุมชนนั้นๆ จึงเป็นการถือครองที่ดินมือเปล่า ขาดการควบคุม ส่งผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งถูกนำไปใช้ประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินงานที่ผ่านมา ส.ป.ก. ไม่ได้ออกเอกสารใดๆ รับรองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในชุมชน แต่กั้นออกไปเป็นแปลงใหญ่สำหรับชุมชน ในขณะที่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถออกเอกสารรับรองให้เป็นรายบุคคลหรือครอบครัว นอกจากนั้นยังมีประเด็นปัญหาซึ่งเกิดขึ้นทางกฎหมาย คือ กรณีที่ ส.ป.ก. จะจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยให้แก่ราษฎรนั้น บุคคลที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิต้องมีอาชีพเกษตรกรรม หรือมีกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 มาตรา 30 วรรค 5 บัญญัติไว้ว่า "... นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ..."

สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ มีประชาชนประกอบอาชีพหลากหลายที่ครอบครองที่ดินทำกินและอาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าว มีทั้งการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างเดียว และ/หรือประกอบอาชีพอื่นด้วย หรือประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรมเนื่องจากไร่นาที่ดินทำกิน เช่น รับจ้างทั่วไป รับจ้างเป็นลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หรือเอกชน ค้าขาย และไม่มีอาชีพ เป็นต้น ซึ่งตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ครอบคลุม หรือให้อำนาจเพียงพอสำหรับ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินชุมชน เนื่องจากมีบุคคลหลายประเภท ที่อาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าว ซึ่งไม่มีคุณสมบัติตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ดังนั้น ส.ป.ก. จึงแก้ไขให้มีการเพิ่มเติมกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินชุมชน จนกระทั่งมีการแก้ไขและประกาศกฎกระทรวงเกษตร และสหกรณ์เพิ่มเติม เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 สาระสำคัญของการเพิ่มเติม คือ กำหนดให้กิจการที่เป็นการบริการ หรือเกี่ยวข้อง กับความเป็นอยู่ของเกษตรกรด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้น ต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนดให้เป็นพื้นที่ เพื่อการนี้โดยเฉพาะ การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบดังกล่าวได้ดำเนินการแล้ว เสร็จเมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ส่งผลให้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินชุมชนในเขตดำเนินการ ปฏิรูปที่ดิน

สภาพข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือเกษตรกรหรือบุคคลที่อยู่ในชุมชนเขตปฏิรูปที่ดิน เริ่มเกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต เพราะไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิ ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ทั้งนี้ จากการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ได้สอบสวนสิทธิ และจัดที่ดินชุมชน จนเดือนธันวาคม พ.ศ. 2544 พบว่า มีการกำหนดขอบเขตชุมชนในเขต ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 944 ชุมชน เนื้อที่ 122,264 ไร่ สอบสวนสิทธิราษฎรได้ 55,849 ราย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545) ซึ่งหากไม่มีการจัดที่ดินชุมชนเพื่อการอยู่ อาศัยในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ในระยะยาวอาจก่อให้เกิดปัญหากรณีพิพาทเขตแดนระหว่าง เกษตรกรด้วยกัน ปัญหาผังเมือง/ชุมชน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการขยายตัวของประชากรอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบ เนื่องจากพื้นที่ดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินมีจำนวนมาก และอยู่ในพื้นที่ถึง 69 จังหวัด ซึ่งย่อมมีชุมชนจำนวนมากด้วยเช่นกัน

การจัดที่ดินชุมชนเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจาก ส.ป.ก. จะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน) แล้ว ในทางปฏิบัติยังต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนด้วย เพื่อให้ชุมชนรับรู้ถึงสิทธิต่างๆ รวมทั้งค้นหาแนวทาง การอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน ส.ป.ก. จึงได้ศึกษาการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินของประชาชน โดยศึกษาเกี่ยวกับสิทธิที่ดินชุมชนและการจัดที่ดินชุมชน ภายใต้ความเหมาะสมทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวทางการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสม ภายใต้ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเงื่อนไขความแตกต่างทางด้านสิทธิของบุคคลในชุมชน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 เป็นแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก.

1.3.2 เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่เกษตรกรและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.3.3 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเนื่องจากมีความมั่นคงด้านการถือครองที่ดินชุมชนและสามารถนำที่ดินดังกล่าวเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการกู้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

1.4.1 การวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการสนทนากับกลุ่มผู้นำ หรือแกนนำแบบเฉพาะเจาะจง ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยคณะผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์ประชากรเป้าหมาย

1.4.2 ขั้นตอนระเบียบวิธีวิจัย

1) กำหนดพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยวิธีการเลือกเฉพาะเจาะจง โดยเลือกชุมชนที่มีประชากรประกอบอาชีพหลากหลาย จำนวน 4 ชุมชน ได้แก่

ชุมชนบ้านขุมหมูปรกฟ้า หมู่ 7 ตำบลเกาะจันทร์กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี

ชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 1 หมู่ 2 หมู่ 3 และหมู่ 5 ตำบลหนองบอน อำเภอปอไร่ จังหวัดตราด

ชุมชนบ้านขั้วสนุ่น หมู่ 1 และหมู่ 13 ตำบลขั้วสนุ่น อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี

ชุมชนบ้านป่าสัก หมู่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

2) กำหนดกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์ประชากรเป้าหมายแต่ละชุมชน ด้วยการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย ชุมชนละไม่น้อยกว่า 50 ตัวอย่าง หรือร้อยละ 50 ของครัวเรือนทั้งหมดในชุมชน

3) เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือ (แบบตรวจรายการและแบบเติมข้อความ) และเก็บข้อมูลจากการสนทนากลุ่มกับกลุ่มผู้นำชุมชน (ประเด็นคำถามเป็นลักษณะปลายเปิด)

4) วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ และเรียบเรียงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มกับผู้นำชุมชนหรือแกนนำชุมชน

5) นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อจัดทำรายงานและเสนอผลการวิจัย

1.5 ขอบเขตการวิจัย

1.5.1 ข้อมูลเชิงปริมาณจากการสัมภาษณ์เป็นการศึกษาความเห็นของประชากรต่อการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. เกี่ยวกับสิทธิที่ดินชุมชน จำนวนเนื้อที่ถือครอง การครอบครองสิทธิโดยการเช่า เช่าซื้อ การเปลี่ยนสิทธิและเอกสารสิทธิที่ดินชุมชน

1.5.2 ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสนทนากลุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจง เป็นการศึกษาบริบทชุมชน ทิศทางการพัฒนาทางสังคม วัฒนธรรมในชุมชน การป้องกันและแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.6 ระยะเวลาทำการวิจัย

เดือนตุลาคม 2546 - กันยายน 2547 (1 ปี) โดยศึกษาข้อมูลในแต่ละชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านชุมหม่มปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ชุมชนบ้านขับสนุ่น จังหวัดสระบุรี และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี

1.7 ขั้นตอนและระยะเวลาของแผนดำเนินการ

กิจกรรม	พ.ศ. 2546			พ.ศ. 2547								
	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
1. ศึกษาเอกสาร งานวิจัย ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และประชุมคณะผู้วิจัยเพื่อกำหนดหน้าที่	←	→										
2. เก็บข้อมูลเบื้องต้น สร้างแบบสอบถาม ทดสอบแบบสอบถาม และปรับปรุงแก้ไข		←	→									
3. เก็บรวบรวมข้อมูล				←	→			→				
4. วิเคราะห์ข้อมูล									←	→		
5. จัดทำรายงาน ร่าง แก้ไข ปรับปรุงจนเสร็จสมบูรณ์									←	→		
6. จัดพิมพ์รายงานการวิจัย											←	→
7. เผยแพร่ผลงานวิจัย												←

บทที่ 2

การศึกษาเอกสารและผลงานที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรอบแนวความคิด

2.1.1 ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2540) ได้กำหนดนโยบาย และจำแนกชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินออกเป็น 2 กลุ่ม เพื่อประโยชน์ในการจัดการชุมชน คือ

1) ชุมชนขนาดเล็ก มีบ้านเรือนจำนวนไม่มาก ผู้อาศัยในชุมชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ซึ่ง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดการชุมชนภายในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ดำเนินการรังวัด สอดสวนสิทธิ จัดที่ดิน และออก ส.ป.ก. 4-01ช ให้แก่ผู้อาศัยในชุมชนที่เป็นเกษตรกร หรือผู้ประกอบการเกี่ยวเนื่อง หรือสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน และจัดให้ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินในเวลาพอสมควร และโอนกรรมสิทธิ์ให้ต่อไป

2) ชุมชนขนาดใหญ่ ซึ่งอยู่นอกอำนาจการจัดการของ ส.ป.ก. ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้รังวัดกันออกจากเขตดำเนินการ และมอบพื้นที่ส่วนนี้ให้กระทรวงการคลังรักษาไว้เป็นที่ราชพัสดุ และจัดให้ราษฎรในชุมชนเช่า

2.1.2 การแก้ไขปัญหาชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

ไพโรจน์ โลกนิยม (2541) ได้เสนอแนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1) การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องเป็นไปตามหลักการ คือ เป็นบุคคลผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ และก่อนประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้

2) นอกจากกรณีตามข้อ 1) จะให้สิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เนื่องจากสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาโดยมีข้อจำกัดอย่างน้อย 3 ประการ คือ

2.1) ข้อจำกัดจำนวนเนื้อที่

2.2) ข้อจำกัดด้านเงื่อนไขการทำประโยชน์ในที่ดิน

2.3) ข้อจำกัดมิให้อोनหรือแบ่งแยกที่ดินให้บุคคลอื่น

ข้อจำกัดเหล่านี้จะทำให้ผู้ถือครองที่ดินโดยมีขอบด้วยกฎหมาย สามารถใช้สิทธิในที่ดินได้ตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนด แต่สิทธินั้นจะไม่สมบูรณ์เท่าสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังทำให้สังคมยอมรับได้ เนื่องจากที่ดินต้องใช้เพื่อเกษตรกรรมโดยเกษตรกรเท่านั้น

3) กรณีชุมชนอาจมีปัญหาทางกฎหมายที่ไม่สามารถเข้าสู่กรอบและวิธีการปฏิรูปที่ดินได้ แต่สมควรต้องดำเนินการตามแนวทางของกฎหมายให้ถึงที่สุดก่อน ดังนี้

3.1) ชุมชนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าเป็นชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ต้องวางหลักเกณฑ์จัดสิทธิชุมชนเหล่านั้น โดยการ

3.1.1) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเกษตรกรรม

3.1.2) แก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้น เพื่อรองรับกิจการในชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตปฏิรูปที่ดินให้เข้าสู่กรอบของกฎหมาย

3.1.3) แก้ไขระเบียบ คปก. เกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐ หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เข้าจัดประโยชน์ชุมชนในท้องถิ่น โดยให้ผลตอบแทนแก่กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ อันจะทำให้ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเข้ามาสู่กรอบของกฎหมายและระเบียบ โดยถือเป็นกิจการสาธารณูปโภคมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น

3.2) ในระยะยาว จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับมิให้สิทธิในที่ดิน หรือกรณีผู้ครองครองที่ดินตกอยู่ในช่องว่างของกฎหมาย ไม่มีกรอบกฎหมายใดเข้าคุ้มครองดูแลจึงต้องมีหลักการอย่างน้อย 2' ประการ คือ

3.2.1) การแก้ไขกฎหมายรองรับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องอยู่ภายใต้การจัดการของกฎหมายปฏิรูปที่ดินทั้งหมดตามความเหมาะสมของสภาพที่ดินนั้น

3.2.2) การแก้ไขกฎหมายให้มีหลักการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แทนการคุ้มครองคุณสมบัติของบุคคล ซึ่งมีข้อยุ่งยากในการตรวจสอบคุณสมบัติ นอกจากนั้น การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมยังสะดวกแก่การส่งเสริมและพัฒนากิจการเกษตรขนาดใหญ่ในอนาคต

4) การจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินต้องมีเจตนารมณ์ให้เป็นชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนการเกษตร ซึ่งจะทำให้มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง เป็นประโยชน์กับเกษตรกรและการปฏิรูปที่ดินต่อไป

5) การแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ต้องผนวกกับการป้องกันดูแลที่ดินของรัฐที่เหลืออย่างเข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินสาธารณสมบัติอื่นๆ ของแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องป้องกัน ดูแล รักษาอย่างเข้มงวดจริงจัง มิให้มีการบุกรุกเพิ่มขึ้น และฟื้นฟูให้มีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่เหมาะสมคงเดิมต่อไป

2.1.3 การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินงานของ ส.ป.ก. เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินมีความเป็นมา ดังนี้

1) ที่ดิน ที่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ที่กรมป่าไม้มอบให้ตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ดังกล่าวในสภาพความเป็นจริงมีใช้พื้นที่ว่างเปล่า แต่มีราษฎรถือครองที่ดินเกือบเต็มพื้นที่แล้ว และเนื่องจากการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มักมีลักษณะเป็นผืนใหญ่ จึงมีการใช้ประโยชน์ที่ดิน หลากหลาย เช่น เป็นที่ดินเกษตรกรรม เป็นที่ตั้งชุมชนที่อยู่อาศัยซึ่งมีทั้งชุมชนขนาดเล็กและใหญ่ เป็นที่ตั้งโรงเรียน วัด และสถานที่ราชการ เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามกฎหมาย ที่ต้องเข้าไปดำเนินการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านี้ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ที่ผ่านมา คปก. ได้ กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ เพื่อการพิจารณาอนุญาต ให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการ สาธารณูปโภค (การขอใช้ที่ดินเพื่อตั้งวัด โรงเรียน สถานือนามัย สถานที่ราชการ ฯลฯ) หรือเพื่อ พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 บัญญัติว่า "... นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเขาเช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้ สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองที่ดิน ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต หรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่ดิน ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ..." ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 248 วันที่ 13 ธันวาคม 2533 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545)

ต่อมา คปก. ได้ออกระเบียบว่าด้วยกฎเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 โดยผ่านการอนุมัติหลักการ ร่างระเบียบจากคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2537 แต่ยังไม่มีการ ระเบียบ หลักเกณฑ์ใดที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดที่ดินชุมชนได้ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้พยายามแก้ไขปัญหาที่มาโดยตลอด เนื่องจากปัญหาการเรียกร้องของราษฎรที่ต้องการเอกสารสิทธิที่ดินในพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูป ที่ดิน นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ส.ป.ก. จึงได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ อำนาจการจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2539 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งผลการพิจารณา โดยสรุปว่า ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ถ้าเป็นการจัดที่อยู่อาศัยตาม

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือเป็นการจัดการที่ดินให้บุคคลเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

2) ส.ป.ก. ได้นำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว มาดำเนินการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเพิ่มเติมข้อ 1.5 กำหนดให้กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับการเป็นอยู่ของเกษตรกรด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่ คปก. กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้ โดยเฉพาะเป็นกิจการที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในการประชุมครั้งที่ 3/2542 วันที่ 30 กรกฎาคม 2542 ส.ป.ก. ได้นำเสนอคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบ และคณะอนุกรรมการฯ มีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามที่เสนอ

3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายปองพล อดิเรกสาร) ได้มีหนังสือ กษ 0100/5208 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2542 มอบหมายให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการมอบเอกสารสิทธิในที่ดินที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม รวมทั้งที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ราษฎรและเกษตรกรที่อยู่อาศัยในชุมชนมีความมั่นใจในสิทธิที่ดินที่ตนอาศัยอยู่ โดยให้ ส.ป.ก. เสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย ตามโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน (คพป.) และในการประชุม คปก. ครั้งที่ 1/2543 วันที่ 8 มีนาคม 2543 ส.ป.ก. ได้นำร่างประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ผ่านการเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามที่เสนอ และอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินชุมชนในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้

4) ในระหว่าง ส.ป.ก. นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงนามในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้ผ่านความเห็นชอบจาก คปก. ดังกล่าว ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร ครั้งที่ 6/2543 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2543 ที่ประชุมได้พิจารณาโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน (คพป.) กิจกรรมที่ 1 การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ และมีมติอนุมัติในหลักการให้ดำเนินกิจกรรมที่ 1 การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน วงเงิน 226.69 ล้านบาท โดยมีเงื่อนไขต้องมีการแก้ไขประกาศของ คปก. ร้องรับให้สามารถดำเนินการได้เสียก่อน

5) ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ลงนามในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ฉบับที่ 2 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 117 ตอนที่ 45 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2543 มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย ดังนั้น จึงมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารจัดการโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้ในการอนุมัติโครงการครบถ้วนแล้ว

2.1.4 วิธีการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

การประชุม คปก. ครั้งที่ 8/2544 วันที่ 6 ธันวาคม 2544 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบอนุมัติหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน 8 ข้อ ดังนี้

1) การกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัยและเพื่อกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ข้อ 1.5 ตามมาตรา 30 วรรค 5

1.1) พื้นที่ที่จะดำเนินการ ให้มีการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบกิจการ ที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ 1.5 ต้องเป็นพื้นที่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และมีแปลงเกษตรกรรมทำประโยชน์อยู่โดยรอบ โดยมีค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม ต่อ 1 หน่วยพื้นที่ชุมชน

1.2) มีศักยภาพทางด้านการคมนาคมทางบก ทางน้ำ และการบริการด้านเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรมที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกร ด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุขของเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ในบริเวณนั้น

1.3) มีความเหมาะสมทางด้านภูมิประเทศ สามารถกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งที่ดินได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งสามารถพัฒนาการบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ได้ ให้ ส.ป.ก. นำข้อมูลในการกำหนดพื้นที่สำหรับกิจการดังกล่าว ประสานงานกับข้อมูลของสำนักงานผังเมืองจังหวัดและทางอำเภอ แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ คปก. ให้ความเห็นชอบต่อไป

2) การจำแนกพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์สำหรับกิจการต่างๆ

ให้ ส.ป.ก. ประสานงานกับสำนักงานผังเมืองจังหวัดและทางอำเภอเพื่อกำหนดแผนผังชุมชน และจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อสอดคล้องกับการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ โดยกำหนดให้บริเวณใดควรเป็นที่อยู่อาศัย บริเวณใดควรเป็นแหล่งพาณิชย์กรรม และบริเวณใดควรสงวนไว้เพื่อการนันทนาการ หรือประโยชน์ทางราชการต่อไป เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วต้องนำเสนอ คปก. พร้อมกับกำหนดขอบเขตชุมชนตามข้อ 1)

3) ประเภทกิจการที่จะจัดที่ดินให้

ประเภทกิจการที่กำหนดให้ประกอบกิจการได้ ต้องอยู่ภายในขอบเขตพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1) และอยู่ในพื้นที่ที่จำแนกการใช้ประโยชน์ตามข้อ 2) ซึ่งได้แก่กิจการ ดังนี้

3.1) จัดเป็นที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

3.2) จัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการ หรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่ คปก. กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

4) จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้

4.1) จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้เป็นที่อยู่อาศัยของเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน ให้จัดที่ดินตามเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ โดยเกษตรกรต้องมีคำขอ พร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็น เช่น จำนวนบุคคลในครอบครัว และการใช้พื้นที่เพื่อประกอบอาชีพเสริมต่างๆ ในพื้นที่ที่จะจัดให้เพื่อให้เพียงพอแก่การครองชีพ เป็นต้น และเพื่อเป็นการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งทำให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินของรัฐเพื่อการอยู่อาศัย เห็นสมควรกำหนดจำนวนเนื้อที่ถือครองขั้นสูงสำหรับที่ดินเพื่ออยู่อาศัยขึ้น ในการกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่ถือครองสูงสุดสำหรับที่อยู่อาศัย จึงกำหนดจำนวนเนื้อที่สูงสุดที่จัดให้ไม่เกิน 2 งาน และหากมีความจำเป็นต้องใช้ ที่อยู่อาศัยเกินกว่ากำหนด ให้เป็นอำนาจของ คปจ. พิจารณานุญาต โดยแสดงเหตุผลความจำเป็น ในกรณีผู้มีที่อยู่อาศัยและเป็นผู้ถือครองเดิมในที่ดินของรัฐ ถ้าถือครองที่ดินเกินกว่า 2 งาน และไม่ได้รับอนุญาต ให้ ส.ป.ก. นำที่ดินส่วนที่เกินไปจัดให้กับผู้ที่เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเหตุผลการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังที่ ส.ป.ก.กำหนดต่อไป

4.2) จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้ตามประเภทของกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ข้อ 1.5 ตามมาตรา 30 วรรค 5 ให้จัดที่ดินตามเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของกิจการที่จะประกอบการ โดยพิจารณาจากประเภทของกิจการทุนในการประกอบการ และความสามารถในการดำเนินการเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณา โดยเป็นอำนาจของ คปจ. ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาต และการให้ผูรับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

5) หลักเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

นอกจาก คปจ. ต้องพิจารณาตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาต และการให้ผูรับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 แล้ว คปจ. ต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวต่อไปนี้ประกอบด้วย

5.1) พื้นที่ขออนุญาตอยู่ในพื้นที่จำแนกไว้เพื่อการอยู่อาศัย หรือพื้นที่เพื่อประกอบกิจการอื่นตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5.2) พิจารณากำหนดที่อยู่อาศัยและประเภทกิจการอื่นตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้เหมาะสมกับสถานะความจำเป็นของท้องถิ่นนั้น

5.3) เป็นกิจการที่สามารถประกอบได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน

6) การให้สิทธิในที่ดิน

เพื่อให้การจัดที่ดินอยู่อาศัยให้แก่เกษตรกร ตามมาตรา 4 และจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่น ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจกรรมอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ข้อ 1.5 ให้แก่ราษฎรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินได้บรรลุลักษณะที่กฎหมายกำหนดไว้ และทำให้ราษฎรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย จึงให้ราษฎรได้สิทธิที่ดินโดยวิธีการเช่าหรือการเช่าซื้อ

7) การควบคุมสิทธิในที่ดินระหว่างการเช่า หรือการเช่าซื้อ

ในการเช่า หรือเช่าซื้อ ให้มีการโอนและตกทอดทางมรดกของสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อก็ได้ แต่เนื่องจากขณะนี้ระเบียบ คปก. ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 ออกมาใช้บังคับกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จึงให้นำระเบียบดังกล่าวมาบังคับใช้ในเรื่องนี้โดยอนุโลม.

8) การควบคุมสิทธิในที่ดิน

ผู้ที่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งที่ดินที่อยู่อาศัยและที่ดินที่ใช้ประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ให้เกิดความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงสิทธิที่จะสืบสิทธิสมควรมีการแก้ไขให้สามารถโอนแก่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการที่ได้รับสิทธิในที่ดินไปแล้วได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคต

2.1.5 การดำเนินการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.

โครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน (คพป.) กิจกรรมที่ 1 การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ได้จัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและเพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่ง ส.ป.ก. ได้นำเสนอผลการสำรวจ และการศึกษาพื้นที่โครงการนำร่อง 2 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านลำสมพุง อำเภอเม็กเหล็ก จังหวัดสระบุรี และชุมชนบ้านเนินมะค่า บ้านห้วยน้ำดัง อำเภอสามโก้ จังหวัดอุทัยธานี โดยร่างเป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดที่ดินเพื่อที่อยู่



ห้องสมุด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อาศัย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการจัดที่ดินตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอคณะกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ และคณะกรรมการฯ ได้แก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินดังกล่าวแล้ว มีมติเห็นชอบให้นำเสนอ คปก. ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยสรุป ดังนี้

1) การกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัย และเพื่อกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ข้อ 1.5 มาตรา 30 วรรค 5 โดยพื้นที่ที่ดำเนินการให้มีการจัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย และประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินนั้น ต้องเป็นพื้นที่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และมีแปลงเกษตรกรรมทำประโยชน์อยู่โดยรอบ และมีค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม มีศักยภาพทางด้านารคมนาคม และมีความเหมาะสมด้านภูมิประเทศ

2) การจำแนกพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์สำหรับกิจการต่างๆ ให้ประสานงานกับสำนักงานผังเมืองจังหวัดและทางอำเภอ เพื่อกำหนดแผนผังชุมชน และจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3) ประเภทของกิจการที่จะจัดที่ดินให้ ต้องอยู่ภายในขอบเขตพื้นที่ ตามที่กำหนดไว้ และอยู่ในพื้นที่ที่จำแนกการใช้ประโยชน์ ได้แก่ จัดเป็นที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน และจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการ หรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม

4) จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้ โดยกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่ถือครองสูงสุดสำหรับที่อยู่อาศัยไม่เกิน 2 งาน และหากมีความจำเป็นที่ต้องใช้ที่อยู่อาศัยเกินกว่ากำหนด ก็ให้เป็นอำนาจของ คปก. ในการพิจารณาอนุญาต โดยต้องแสดงผลและความจำเป็น สำหรับจำนวนเนื้อที่ที่จะจัดให้ตามประเภทของกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ข้อ 1.5 มาตรา 30 ให้จัดที่ดินตามเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของกิจการทุนในการประกอบการ และความสามารถในการดำเนินกิจการ

2.1.6 สิทธิชุมชนและสิทธิการใช้

ปัจจุบันกลุ่มชนต่างๆ ในสังคมไทยต่างออกมาเรียกร้องสิทธิกันมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องสิทธิในที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ หรือสิทธิในการทำประมงชายฝั่ง ซึ่งชาวบ้านเหล่านี้คิดว่าพวกเขามีสิทธิในทรัพยากรดังกล่าวร่วมกัน ในขณะที่คนอีกบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มคนในภาคราชการ หรือกลุ่มคนในเมืองที่อยู่นอกสังคมชนบทคิดว่าชาวบ้านไม่มีสิทธิ เช่น กรณีที่ชาวบ้านออกมาเรียกร้องค่าชดเชยจากการสูญเสียอาชีพประมงในแม่น้ำมูลซึ่งเกิดจากการสร้างเขื่อนปากมูล เพราะเข้าใจว่าแม่น้ำเป็นทรัพยากรสาธารณะและไม่ใช่เป็นทรัพยากรของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และการที่ชาวบ้านเรียกร้องเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

พื้นฐานของปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นความขัดแย้ง หรือความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับความหมายของสิทธิแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะความหมายของสิทธิชุมชนหรือสิทธิของกลุ่มชน เช่น

สิทธิชาวนา สิทธิชาวบ้าน และสิทธิของท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งๆ ที่เป็นแนวคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากร นอกจากนี้ยังเริ่มมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เช่น กฎหมายป่าชุมชน เป็นต้น พร้อมกับพยายามผลักดันนโยบายเพื่อให้สิทธิในรูปแบบอื่นๆ เพิ่มขึ้นอีก เช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดินแบบใหม่ นโยบายเกี่ยวกับสิทธิ การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นและประชาสังคม เป็นต้น

ความเข้าใจความหมายของสิทธิชุมชนแตกต่างกันนั้น อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากการที่เราเริ่มหันมาใช้หลักของการกีดกัน (Exclusive Rights) ในการเข้าถึงทรัพยากรตามแนวความคิดของประเทศตะวันตก ซึ่งนำมาใช้ในขณะที่ได้เปลี่ยนเข้าสู่ระบบทุนนิยม เช่น กรณีของประเทศอังกฤษที่มีการออกกฎหมายปิดกั้นสิทธิการใช้พื้นที่ส่วนรวม (Enclosure Law) เพื่อย้ำความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินเอกชน (Private Property) และกรณีของประเทศไทยที่เห็นได้ชัดเจน คือ การที่กฎหมายให้ความสำคัญกับสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิของรัฐเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะที่ดินและป่าไม้ เช่น การให้ความสำคัญกับเอกสารสิทธิต่างๆ ทั้ง น.ส.3 และโฉนดที่ดิน ในขณะที่เร่งรัดประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ จึงสร้างความรู้สึกการเป็นเจ้าของขึ้นมาแทนที่การใช้ทรัพยากรตามที่เคยปฏิบัติกันมา ยิ่งไปกว่านั้นยังทำให้มองเห็นว่าทรัพยากรเป็นเพียงทรัพย์สินที่บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐสามารถยึดครองไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ด้วยการผูกขาดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ไว้ จนเรียกกันทั่วไปว่า “ที่ดินของฉันทัน” และ “ป่าของรัฐ” เป็นต้น

ความเข้าใจดังกล่าวบ่งบอกถึงการแยกทรัพยากรออกเป็นส่วนตัว หรือเป็นพื้นที่ๆ และจัดสรรให้กับหน่วยทางสังคมบางหน่วยเท่านั้น ซึ่งก็หมายถึงเฉพาะปัจเจกบุคคลกับวัด ขณะที่ละเลยส่วนอื่นๆ ของสังคม โดยเฉพาะส่วนที่ไม่สามารถกำหนดหน่วยของพื้นที่ได้แน่นอน เช่น ชุมชน เนื่องจากชุมชนไม่ใช่หน่วยของพื้นที่ แต่เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ซึ่งสามารถแสดงออกมาได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ท้องถิ่น จนถึงระดับโลก และยังแสดงออกมาได้หลายรูปแบบตามลักษณะของอาชีพ เพศ วัย ชชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์ เช่น ชุมชนนักร้องรัก ชุมชนคนพิการ และชุมชนประมง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เองทำให้มีแนวคิดที่ว่าชุมชนไม่สามารถเป็นเจ้าของทรัพยากรได้ตามกฎหมาย เพราะชุมชนไม่มีพื้นที่หรือมีขอบเขตของหน่วยที่ชัดเจนตรงกันข้าม ชุมชนมักมีลักษณะเลื่อนไหลปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา จนอยู่เหนือการควบคุมของกฎหมาย

การจัดแบ่งทรัพยากรออกเป็นส่วนตัว แล้ว ความหมายหน่วยงานราชการ หรือหน่วยทางสังคมหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรนั้น เรียกว่า เป็นสิทธิเชิงเดี่ยว เพราะหน่วยดังกล่าวนั้นสามารถผูกขาดและกีดกันผู้อื่นไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรนั้นได้อีกต่อไป เมื่อมีการกำหนดสิทธิเชิงเดี่ยวไว้ในกฎหมายแล้ว ปัญหาที่ตามมาคือ ประชาชนทั่วไปมักเกิดความเข้าใจผิดคิดว่า สิทธิเชิงเดี่ยวเป็นสิทธิชอบธรรมแต่เพียงอย่างเดียว หรือความจริงอย่างเดียวที่อยู่เคียงคู่กันมากับมนุษยชาติ จนมองข้ามสิทธิอย่างอื่นๆ ไปหมด

ความเข้าใจแบบสิทธิเชิงเดี่ยว หรือการกีดกันสิทธิดังกล่าวเป็นเพียงภาพมายาคติเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติแล้ว บังคับบุคคลไม่เคยสามารถกีดกันสิทธิได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอย่างแท้จริง เช่น กรณีที่เจ้าของที่ดินเอกชนอาจถูกรัฐเวนคืนที่ดินได้โดยเพียงแต่ได้รับค่าชดเชยเมื่อรัฐต้องการนำพื้นที่นั้นไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และรัฐยังสามารถกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนได้อีกด้วย กฎหมายผังเมืองที่มีวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้พื้นที่ของเอกชนเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยกำหนดให้พื้นที่บางแห่งเป็นพื้นที่สีเขียว ส่งผลให้เจ้าของพื้นที่ที่อยู่ในเขตพื้นที่สีเขียวนั้นไม่สามารถนำพื้นที่ของตนไปใช้ในเชิงอุตสาหกรรมได้ หรือในปี ค.ศ. 1800 สหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายการใช้บริการสาธารณะ (Public Accommodation Law) กำหนดให้สถานบริการต่างๆ เช่น โรงแรมให้บริการแก่ทุกคน โดยไม่สามารถกีดกันได้ ส่งผลให้เจ้าของสถานบริการต่างๆ ไม่สามารถใช้สิทธิเอกชนของตนเพื่อกีดกันหรือปฏิเสธผู้อื่นที่จะเข้ามาใช้บริการในสถานบริการของตนได้ เป็นต้น

สิทธิของความเป็นเจ้าของ ซึ่งถือเป็นสิทธิการกีดกันแบบเชิงเดียวนั้น ไม่ได้เป็นสิทธิที่แสดงออกได้อย่างสมบูรณ์เสมอไปตามที่มักเชื่อกัน เพราะกฎหมายยังเปิดช่องหรือเปิดพื้นที่ไว้ให้ชุมชนและสังคมได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้ได้อยู่เสมอ หมายความว่าทรัพย์สินหรือสิทธิในทรัพยากรใดๆ ก็ตาม เป็นส่วนหนึ่งของระบบความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและการยอมรับของสังคม ตลอดจนต้องปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของสังคมด้วย ด้วยเหตุนี้ ดังกล่าว สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนก็ดี หรือสิทธิในทรัพย์สินของรัฐก็ดี หากใช้ความเป็นจริงหรือข้อเท็จจริงตามธรรมชาติที่ยืนอยู่ได้ด้วยตัวเอง เพราะต่างล้วนขึ้นอยู่กับยอมรับของสังคมทั้งนั้น หากสังคมไม่ยอมรับก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป (Rose, 1994 อ้างถึงใน อนันต์ กาญจนพันธุ์, 2545) เพียงในช่วงเวลาที่ผ่านมากลุ่มชุมชนในสังคมไทยยังไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงทำให้มีการตีความสิทธิในกฎหมายไปในทิศทางที่เข้าข้างสิทธิเอกชน และสิทธิของรัฐในทรัพยากรแต่เพียงด้านเดียว และเปลี่ยนแปลงเมื่อบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความเข้าใจสิทธิเอกชนและสิทธิของรัฐก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยซึ่งเคยเชื่อกันว่า ถ้ากันให้ป่าไม่เป็นทรัพย์สินของรัฐแล้วจะสามารถป้องกันรักษาป่าไว้ได้ แต่ความเป็นจริงป่าของรัฐกลับกลายเป็นของหลวงที่เปิดโอกาสให้คนที่มีอิทธิพล มีโอกาส มีอำนาจทั้งทางสังคม อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางการเงิน สามารถเข้าถึงได้อย่างเสรี จนทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียพื้นที่ป่าไปอย่างมากมาย ในทำนองเดียวกันก็มักมีความเชื่อกันว่า ถ้าให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินเอกชนและเจ้าของที่ดินเอกชนด้วยการออกเอกสารสิทธิ โดยเฉพาะโฉนดที่ดินจะทำให้เอกชนมีความมั่นคงในการถือครอง และเจ้าของที่ดินมีความมั่นใจและมีแรงจูงใจในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในระบบตลาดแบบทุนนิยมเสรีของไทยกลับผลักดันให้ชาวนาต้องสูญเสียที่ดิน เพราะปล่อยให้ราคาผลผลิตตกต่ำจนชาวนาต้องเป็นหนี้สินและขายที่ดินไปในที่สุด

2.1.7 การมีส่วนร่วม

1) ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นพฤติกรรมที่ประชาชนหรือคนที่อยู่ร่วมกันในสังคม ได้พัฒนาความรู้ ความสามารถโดยแสดงออกในรูปแบบต่างๆ เพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนระบบสังคมนั้น ต้องเกิดจากแนวความคิดหลายๆ ด้าน เพื่อความเข้าใจในการศึกษา เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมให้ดีขึ้น จึงได้ศึกษาแนวความคิดในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นการมีส่วนร่วม ดังนี้

ธนาคารโลก (World Bank) ให้ความหมายการมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมายการพัฒนา และการใช้ทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อพวกเขา โดยสร ปันอักษรสกุล (2548) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ การให้ข้อมูลรายละเอียด โครงการ และการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การดำเนินงาน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ ป้องกัน และแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นระหว่างดำเนินโครงการ

กรรณิกา ชมดี (2542) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มงานที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (อ้างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในระดับบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัคร รูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน

บรรจง กนะภาคัย (2540) สรุปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อดำเนินการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อบรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

กุนจันทร์ สิงห์สุ (2535) สรุปว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินโครงการ การแบ่งปันผลประโยชน์ และการประเมินผลโครงการพัฒนาด้วยความสมัครใจโดยปราศจากข้อกำหนดที่มาจากบุคคลภายนอก และเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกในชุมชน รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาให้กับสมาชิกด้วยความพึงพอใจ และผู้เข้ามามีส่วนร่วมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการด้วย

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวถึงข้างต้น สามารถสรุปแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเป็นกรอบในการศึกษาได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มคนที่เข้าร่วมในกระบวนการที่รัฐบาลส่งเสริม สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรม การแบ่งปันผลประโยชน์ การติดตามและประเมินผลกิจกรรม ซึ่งกิจกรรมในที่นี้ ได้แก่ การจัดที่ดินชุมชน การพัฒนา และทิศทางการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

2) กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วม

สถาบัน Resource for the Future (RFF) สหรัฐอเมริกาได้ให้กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมไว้ (สร ปินอักษรสกุล, 2548) 4 ประการคือ การเสนอโครงการ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะ การปรึกษาหารือ และการเจรจา

ทั้งนี้จะเกี่ยวข้องกับสิทธิต่างๆ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 3 ประการ คือ สิทธิในการรับรู้ (Rights to know) สิทธิในการร่วมคิดและร่วมแสดงความคิดเห็น (Rights to be geared) และสิทธิในการร่วมทำ ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบฟ้องร้องคดี

3) ลักษณะการมีส่วนร่วม

Cohen และ Uphoff (1980) แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ชนิด คือ

3.1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

3.2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานความร่วมมือ

3.3) การมีส่วนร่วมผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ด้านวัสดุ ผลประโยชน์ด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

3.4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

4) ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

สมศักดิ์ สุขวงศ์ (2532) กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน ซึ่งต้องมีทุกขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการลงมือทำเอง การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ตามกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรให้เป็นไปตามขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

4.1) Public Education (PE) การให้ความรู้ ความเข้าใจ

4.2) Public Information (PI) การให้ข้อมูล ข่าวสาร

4.3) Public Relation (PR) การประชาสัมพันธ์

4.4) Public Consultation (PC) การปรึกษาหารือ

4.5) Public Participation (PP) การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำไปสู่

4.6) Public Acceptance (PA) การยอมรับของประชาชนในที่สุด

5) บทบาทการมีส่วนร่วม

ปกรณัม ปรียากร (2530) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชน คือ การที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมมีผลประโยชน์ ซึ่งกระทำได้ 4 ลักษณะ คือ

5.1) เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่าอะไรคือความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน

5.2) เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน

5.3) เป็นผู้ที่มีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการให้สมบูรณ์ขึ้น

5.4) เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจและเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการพัฒนา

อย่างต่อเนื่อง

6) ระดับและลำดับการมีส่วนร่วม

สูนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 6 ระดับ คือ ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมพิจารณา ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตาม และร่วมรับผล

สร ปิ่นอักษรสกุล (2548) กล่าวถึงลำดับการมีส่วนร่วมไว้ 7 ข้อ ดังต่อไปนี้

6.1) การโน้มน้าวจิตใจ เพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน แต่ไม่ได้ให้ประชาชนเข้าร่วมในการวางแผนหรือในกระบวนการตัดสินใจ

6.2) การให้การศึกษา การให้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างความเข้าใจในโครงการ

6.3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเจ้าหน้าที่แจ้งจุดยืนของตนในโครงการนั้นๆ ให้ประชาชนทราบและขอให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นนั้นๆ

6.4) การปรึกษาหารือ ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และประชาชนหันมาปรึกษาหารือกัน

6.5) การร่วมมือกัน ประชาชนมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการ และมีสิทธิ ออกเสียงจนถึงขั้นการตัดสินใจ ประเด็นจะต้องเข้าใจได้โดยตัวแทนประชาชนจากพื้นที่นั้นๆ

6.6) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ การส่งมอบความรับผิดชอบให้กับสาธารณชน หรือรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่องนั้นๆ

6.7) การให้ประชาชนตัดสินใจเอง



7) เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมไว้ 3 คือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการมีส่วนร่วม (Freedom to participation) ประชาชนต้องมีความสามารถในการมีส่วนร่วม (Ability to participation) และประชาชนต้องเต็มใจในการมีส่วนร่วม (Willingness to participation) นอกจากนี้ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นกับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ประชาชนต้องมีเวลาในการมีส่วนร่วมกิจกรรม และการมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉิน
- ประชาชนต้องไม่เสียเงินทองค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินผลตอบแทนที่จะได้รับ
- ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
- ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้งสองฝ่าย
- ประชาชนต้องไม่รู้สึกรับภาระที่เกินต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมหากจะมีส่วนร่วม

Chaturvedi และ Mitra (อ้างถึงใน สุวรรณี คงทอง, 2536) ได้เสนอเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดการพัฒนา มี 3 ประการ คือ

- ความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งอาจเป็นองค์กรพัฒนาของรัฐ องค์กรเอกชน นักวิชาการ และนักพัฒนาในรูปของการช่วยเหลือทางการเงิน การเมือง ความรู้ และเทคนิค
- ความพร้อมภายใน เช่น ผู้นำ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและกายภาพ ช่วงโอกาสการเข้าร่วม วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น
- การบำรุงรักษา เช่น ในรูปของสิ่งจูงใจ การบริหารและการจัดการองค์กร และกิจกรรม ตลอดจนการแทรกแซงจากภายนอก เป็นต้น

8) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมนั้น ได้มีผู้เสนอปัจจัยต่างๆ ของการมีส่วนร่วม ดังนี้

สุรีย์ ตันตศรีสุโรจน์ (2531) กล่าวว่า ผู้เข้าร่วมกิจกรรมสังคมอย่างแข็งขันและไม่แข็งขันมักมีฐานะแตกต่างกันออกไป และมีมโนภาพที่สำคัญเกี่ยวเนื่องกับพฤติกรรมของเขา ประเพณีรวมตัว แนวความคิดที่เขาถูกคาดหวังให้เข้าร่วมกิจกรรมบางอย่าง บุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมสูง (การศึกษา อาชีพ และรายได้สูง) มักเข้าร่วมกิจกรรมบางอย่างอย่างแข็งขันมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ

ประเวศ วะสี (2531) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความคิดริเริ่มของท้องถิ่นในการทำให้เกิดการจัดองค์กร และเกิดการปรากฏขึ้นของผู้นำตามธรรมชาติ และผู้นำของชุมชน อย่างไรก็ตาม ผู้นำที่ทางราชการแต่งตั้งอาจไม่ใช่ผู้นำจริงๆ ที่ชาวบ้านยอมรับนับถือ ทั้งนี้ ผู้นำตามธรรมชาติ อาจเป็นชาวบ้าน พระ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ครู หรือเป็นใครก็ตามแล้วแต่สถานการณ์

World Health Organization (อ้างถึงใน สุวรรณี คงทอง, 2536) ได้เสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วม 3 ประการ คือ

- ปัจจัยด้านสิ่งจูงใจ หมายถึง การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการใดๆ นั้น มีเหตุผลที่สำคัญ คือ ประการแรกมองเห็นว่าตนจะได้ผลตอบแทนในสิ่งที่ทำไป และประการที่สอง ได้รับการบอกกล่าว หรือได้รับการชักชวนจากบุคคลอื่นให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ
- ปัจจัยด้านโครงสร้างของโอกาสหรือช่องทางในการเข้าร่วม หมายถึง การมองเห็นช่องทางของการมีส่วนร่วม และมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับหลังการมีส่วนร่วม ดังนั้น พื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางการมีส่วนร่วม จึงควรมีลักษณะดังนี้ ประการแรก คือ เปิดโอกาสให้ทุกๆ คนในชุมชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ประการที่สอง กำหนดเวลาที่ชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ผู้ที่เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขตามสภาพเป็นจริงของตนได้ และประการที่สาม การกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่แน่นอนว่าจะทำอะไรบ้าง
- ปัจจัยด้านอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนสามารถกำหนดเป้าหมาย วิธีการ และผลประโยชน์ของกิจกรรมได้

จากแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมมี 3 ปัจจัย ได้แก่

- ปัจจัยด้านสิ่งจูงใจ หมายถึง การได้รับผลตอบแทนในสิ่งที่เข้าร่วมดำเนินการ และการเข้ารับข่าวสาร หรือการได้รับการชักชวนจากบุคคล และ/หรือรัฐบาลให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจ
- ปัจจัยด้านช่องทางหรือโอกาสในการเข้าร่วม หมายถึง การมองเห็นช่องทางหรือโอกาสของการมีส่วนร่วม ซึ่งมีการกำหนดเวลาที่แน่นอน และมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับหลังจากการมีส่วนร่วม
- ปัจจัยด้านการจัดการ หมายถึง การได้รับการส่งเสริม และ/หรือการสนับสนุน ให้สามารถกำหนดแผนงาน วิธีการดำเนินงาน และผลประโยชน์ของกิจกรรมได้

9) กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

สร ปีนอักษรสกุล (2548) ได้กล่าวถึงการสร้างกลไกให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังนี้

9.1) เพื่อให้ได้รับข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการหรือกิจการและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

9.2) เพื่อช่วยในการชี้ประเด็นปัญหา และคุณค่าต่างๆ ของสิ่งแวดล้อม

9.3) เพื่อแสดงความคิดเห็นอันอาจจะเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหา

9.4) เพื่อช่วยในการให้ข้อมูลย้อนกลับ และช่วยในการวิเคราะห์ผลกระทบต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนการดำเนินงานและการตรวจเฝ้าระวัง

9.5) เพื่อจัดปัญหาความขัดแย้ง และเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกัน

ปกติแล้วประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลายลักษณะและแตกต่างกันไป เช่น ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษา ระดับทางสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนั้นก็ขึ้นอยู่กับผลกระทบของโครงการที่มีต่อประชาชนกลุ่มนั้นด้วย ซึ่งขึ้นอยู่กับที่อยู่อาศัย สถานประกอบอาชีพ ลักษณะของความรุนแรงของผลกระทบ

10) ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนในการดำเนินกิจกรรมแก้ไข้ปัญหา การปฏิบัติงาน ตลอดจนการร่วมรับผลประโยชน์และการติดตามประเมินผล แต่ก็พบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ประชาชนอาจไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนเพราะมีข้อจำกัดหลายประการ โดย คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม (2544) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมไว้ 2 ประการ คือ

10.1) การมีส่วนร่วมมีหลายระดับ ตั้งแต่มีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือ และร่วมตรวจสอบรัฐ และสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับอาจไม่เข้มข้นเท่าเทียมกันในทุกระดับ

10.2) การมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยที่ตนเองเป็นเจ้าของเอง ก็ยังต้องใช้ผ่านองค์กรทั้งหลายโดยพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่ว่าประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอิสระที่สุด โดยลำพัง ดังจะเห็นได้จากข้อความต่อจากอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ในมาตรา 3 ยังมีข้อความต่อท้ายว่า “พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขึ้น”

11) การให้ข้อมูลข่าวสารและเทคนิคการมีส่วนร่วม

แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีทุกแผน มักรวมแผนการให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนที่ดีด้วย ซึ่งต่อไปนี้เป็นเทคนิคของการสื่อสารให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งอาจถือเป็นกลยุทธ์ในการสื่อสารต่อสาธารณชนด้วยอย่างหนึ่ง ซึ่งแต่ละเทคนิคหรือแต่ละกลยุทธ์ (Strategy) ควรคำนึงถึงวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนหรือกลุ่มคนนั้นๆ ด้วย ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะเทคนิคและวิธีการที่น่าจะเหมาะกับวัฒนธรรม ของคนไทยโดยรวม ซึ่งแต่ละวิธีจะเหมาะกับกลุ่มคน หรือชุมชนในแต่ละโครงการ ในแต่ละพื้นที่ ที่แตกต่างกันไป ผู้ที่จะนำไปใช้หรือปฏิบัติกับกลุ่มใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสม ลักษณะของโครงการ รวมทั้งสถานที่ และจำนวนของกลุ่มแต่ละกลุ่ม (Stakeholder) ด้วย ดังนี้

11.1) การบรรยายสรุป (Short Briefing) เป็นวิธีการที่จะทำให้ผู้แทนที่จะได้รับเลือก องค์กร หรือกลุ่มสนใจที่จะเป็นแกนนำ ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับความคืบหน้าของแผนการการบรรยายสรุปอาจประกอบด้วยการไปเยี่ยมเยียนชุมชนถึงที่ ก่อนที่กิจกรรมใดๆ จะเกิดการบรรยายสรุปมักนำไปสู่การสื่อสารสองทาง (Two - way communication) ได้ในที่สุดเช่นกัน อย่างไรก็ตามการบรรยายสรุปเป็นเพียงการเริ่มต้นของกระบวนการมีส่วนร่วมเท่านั้น ซึ่งจะต้องมีวิธีการอย่างอื่นๆ ที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

11.2) การปิดประกาศ/นิทรรศการ (Displays and Exhibition) เป็นวิธีการหนึ่งในการให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนและกระตุ้นให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการการปิดประกาศ หรือจัดนิทรรศการควรจัดในที่สาธารณะที่มีประชาชนเดินผ่านไปมาจำนวนมากการจัดนิทรรศการจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้ามีเจ้าหน้าที่คอยให้ความรู้แก่ผู้ที่มาชมนิทรรศการในการจัดนิทรรศการนั้นสามารถที่จะเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์โครงการโดยการแจกแผ่นปลิว และแผ่นพับแก่ผู้ที่สนใจ รวมทั้งการชี้แจง ทำความเข้าใจ และตอบข้อซักถามเพิ่มเติม

11.3) การแถลงข่าว (Press Conference) เป็นช่องทางหนึ่งที่จะกระตุ้นความสนใจของสื่อมวลชนในการทำข่าว ส่วนประกอบที่สำคัญในการแถลงข่าว คือ โฆษก ซึ่งอาจเป็นผู้ที่มีความสำคัญในพื้นที่นั้นๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ นายกเทศมนตรี ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าของโครงการเป็นผู้แถลงข่าว และตอบข้อซักถามแก่ผู้สงสัยโดยตรง เป็นต้น

11.4) จดหมายข่าว (Newsletter) คุณค่าของจดหมายข่าวขึ้นอยู่กับทำจดหมายข่าวได้และน่าอ่านเพียงไร เช่น ควรมีภาพประกอบ และเขียนด้วยภาษาชาวบ้านที่เข้าใจง่าย นอกจากนั้นจดหมายข่าวยังสามารถนำมากล่าวอ้างได้เนื่องจากมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรในที่นี้อาจรวมถึงแผ่นพับ (Brochure) ด้วย อย่างไรก็ตามทั้งการทำจดหมายข่าว หรือการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยแผ่นพับนั้น ยังถือเป็นการทำประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจต่อโครงการมากกว่า และเป็นลักษณะของการสื่อสารทางเดียว (One - way communication) ไม่ใช่สื่อสารสองทาง (Two - way communication) ที่ควรจะเป็นและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

11.5) การประกาศตามบริการสาธารณะ (Advertisement) เช่น การประกาศตามสถานีวิทยุต่างๆ รวมทั้งทางโทรทัศน์และเคเบิลทีวี ซึ่งหลายจังหวัดมีให้บริการการกระจายเสียงตามสายในชุมชนและหมู่บ้านต่างๆ รวมทั้งการใช้รถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ (Mobile unit) เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนให้มากขึ้น ซึ่งบริเวณที่ติดประกาศดังกล่าวควรมีกองรับความคิดเห็นจากประชาชนติดตั้งไว้ด้วย เพื่อการรับฟังความคิดเห็นทั่วไป รวมทั้งคำถามต่างๆ ของประชาชน

11.6) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จะได้ข้อมูลข้อเสนอแนะการดำเนินการที่ละเอียดลึกซึ้ง นิยมใช้ในการหาข้อมูลเฉพาะด้านการสัมภาษณ์เชิงลึก ถือเป็นเครื่องมือที่ดีสำหรับการศึกษาหรือเก็บข้อมูลในเรื่องที่สนใจโดยเฉพาะทำให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ แต่มีข้อเสียคือต้องใช้เวลาและผู้สัมภาษณ์จะต้องมีประสบการณ์ในการสัมภาษณ์พอสมควร

11.7) แบบสอบถามและการสำรวจทัศนคติ (Questionnaires and Attitude survey) เป็นการสำรวจเพื่อดูทัศนคติหรือความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ต่อโครงการ ทั้งที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งสามารถทำได้จำนวนมากในลักษณะของแบบสอบถาม

11.8) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion หรือ Small Group Dialogue) เป็นการสนทนากลุ่มเล็กๆ ประมาณ 10-15 คน (ไม่ควรเกิน 15 คน) เพื่อให้ทราบความคิดเห็นเบื้องต้น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน รวมทั้งจะได้ทราบทิศทาง แนวโน้มของประชาชนต่อโครงการที่จะดำเนินการ นิยมใช้กับกลุ่มที่มีคุณลักษณะคล้ายคลึงกัน การสนทนากลุ่มย่อยนี้ รวมถึง การปรึกษาหารือสาธารณะ (public consultation) และการปรึกษาหารือแบบรายตัว (Individual consultation) ด้วย ซึ่งเป็นการพูดคุยกันธรรมดาๆ อย่างไม่เป็นทางการแบบจับเข่าคุยกัน ซึ่งจะทำให้ได้ทราบความในใจของผู้ร่วมสนทนา (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ได้มากกว่าการประชุมอย่างเป็นทางการ

จากประสบการณ์ที่ผู้ศึกษา/ผู้เขียนทำงานคลุกคลีกับชาวบ้านทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบทมาเป็นเวลานาน มีความเห็นว่าวิธีการทำสนทนากลุ่มย่อย (FGD) น่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง โดยเป็นการสนทนากลุ่มย่อยที่ได้ประยุกต์ให้เข้าวัฒนธรรมของคนไทย

11.9) การประชุมกลุ่ม (Group Meeting Small/Medium Group Meeting) เป็นการประชุมแสดงความคิดเห็นกลุ่มที่สนใจโครงการที่ไม่ใหญ่นัก ประมาณ 30-50 คน เพื่อให้ทราบข้อมูลและอาจรวมถึงการหาข้อสรุปร่วมกันในที่ประชุม ซึ่งวิธีการนี้จะต้องมีการพบปะกับผู้นำชุมชนเพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้น และวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยทำการนัดหมายแกนนำและผู้สนใจรายอื่นๆ เพื่อการประชุมกลุ่มดังกล่าว ปกติการประชุมกลุ่มในลักษณะนี้จะดำเนินการหลังจากที่ได้ดำเนินการกิจกรรมการมีส่วนร่วมวิธีอื่นๆ บ้างแล้ว เช่น การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มย่อย ซึ่งจะทำให้ได้ทราบจากประชาชนในพื้นที่ หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียว่า ใครควรจะเป็นตัวแทนของเขาในการเข้าร่วมประชุมกลุ่มดังกล่าวนี้

11.10) การประชุมสัมมนา (Seminar) เป็นการประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (SPAKE HOLDER) จากโครงการทั้งหมด หลังจากที่ได้มีการประชุมกลุ่มเล็กๆ เช่น การสนทนากลุ่มย่อยเพื่อความเข้าใจเบื้องต้นมาแล้ว การประชุมกลุ่มย่อยดังกล่าวแล้วในข้อที่ผ่านมา การประชุมสัมมนานี้วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อสรุปภาพรวมและรายงานความก้าวหน้าทั้งหมด ที่ได้มีการศึกษาและดำเนินการที่ผ่านมา มา ความคิดต่อการคัดค้าน หรือการโต้แย้งอย่างไรเหตุผล ไม่น่าจะเกิดขึ้นอีก เพราะเจ้าของโครงการได้ดำเนินการวิธีอื่นๆ ที่เหมาะสมและเข้ากับสถานการณ์ จนเป็นที่เข้าใจและประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมาโดยตลอดแล้ว นอกจากจะมีบางคน ที่ไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น อาจเข้ามามีส่วนในการคัดค้าน หรือโต้แย้งได้ รวมทั้งผู้ที่เข้ามาคัดค้านโต้แย้งเพื่อผลประโยชน์แอบแฝงบางอย่าง

11.11) การแสดงความคิดเห็นลักษณะอื่นๆ ได้แก่ การให้ความคิดเห็น ผ่านสื่อวิทยุ หนังสือพิมพ์ในท้องถิ่น หรือให้ข้อมูลทางโทรศัพท์ หรือการสำรวจความคิดเห็น โดยการตั้งประเด็นคำถามหลังจากให้ข้อมูลแก่ประชาชนมากเพียงพอแล้ว

11.12) การประชาพิจารณ์ (Public hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ มีคณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีการประกาศ เชิญชวนให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชาพิจารณ์ มีการลงทะเบียนเพื่อการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ ซึ่งที่ผ่านมามาประเทศไทยนำวิธีการนี้มาใช้โดยไม่ถูกขั้นตอนนัก กล่าวคือ การทำประชาพิจารณ์ จะต้องทำเพื่อการเสนอโครงการ ไม่ใช่เพื่อการตัดสินใจว่าจะทำโครงการนั้นๆ หรือไม่ (Public hearing is project proposal, it's not project approval) ที่ผ่านมามาการทำประชาพิจารณ์ทั้งที่ บ่อนอก หินกรุด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กรณีโรงไฟฟ้า และที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา กรณีท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นการดำเนินการที่ผิดขั้นตอนและผิดวิธีการของการทำประชาพิจารณ์ นั่นคือ การดำเนินการในรูปแบบของประชามติ (Referendum) จึงกลายเป็นประชาวิวาท (Public fighting) ไปในที่สุด ซึ่งทั้งสองกรณีภาครัฐโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพียงแต่ขั้นตอนในการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว ยังไม่ถูกต้องตามกระบวนการของการทำประชาพิจารณ์ หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจะต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ยังไม่มีการทำสัญญาใดๆ กับใครทั้งสิ้น

12) ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สร ปีนอักษรสกุล (2548) ได้กล่าวว่า ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการใดโครงการหนึ่ง หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ตามมาอย่างแน่นอน คือ

12.1) เพิ่มคุณภาพและศักยภาพในการตัดสินใจที่ดีขึ้น

12.2) ลดค่าใช้จ่ายและลดการสูญเสียเวลา เพราะการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ต้นจะช่วยลดความขัดแย้งซึ่งจะทำให้เสียเวลาการดำเนินโครงการลงได้

12.3) การสร้างฉันทามติ ทำให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

- 12.4) เพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ
- 12.5) หลีกเลี่ยงการเกิดความขัดแย้งกัน
- 12.6) ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม
- 12.7) สามารถคาดคะเนความกังวลของประชาชนและทราบค่านิยมของสาธารณชน
- 12.8) เกิดพัฒนาการความเชี่ยวชาญและสร้างความคิดสร้างสรรค์ต่อสาธารณชน
- 12.9) ให้ความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ดีขึ้น

12.10) ชุมชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการให้ความไว้วางใจเจ้าของโครงการมากขึ้น รวมทั้งมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการนั้นด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อโครงการในระยะยาว

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง (Conflict management) ในสังคมได้ดีวิธีหนึ่ง

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนาโครงการหรือกิจการ ที่กำลังจะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมของภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชนใดก็ตาม ถือเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ และเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์

2.2 สมมติฐาน

2.2.1 จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ขณะที่ทรัพยากรที่ดินมีจำกัด ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ขั้นพื้นฐานของมนุษย์

2.2.2 การอยู่ร่วมกันของชุมชนจะต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่ธรรมชาติสร้างขึ้น และการกำเนิดของดินเป็นไปอย่างช้ามาก กล่าวคือเมื่อดินถูกทำลายจากการใช้ที่ดินผิดประเภท ที่ดินดังกล่าวจะไม่มีโอกาสกลับมาใช้ได้อีก หรือถ้าใช้ได้ก็ต้องอาศัยเวลานานมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนไม่ได้ นอกจากนี้ที่ดินยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด และเป็นวัตถุที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ การใช้ที่ดินเพื่อชุมชนจึงมีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ อย่างเข้มข้นและหนาแน่น เช่น ที่อยู่อาศัย สถานประกอบธุรกิจการค้า การบริการ การขยายสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น

ประชากรมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ และสภาพการใช้ที่ดินอย่างมาก ทั้งในด้านจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น พฤติกรรมของประชากรที่ขาดคุณภาพ และการใช้ที่ดินอย่างขาดหลักวิชาการ เนื่องจากมนุษย์มีความต้องการปัจจัย 4 ในการดำรงชีวิต การเพิ่มขึ้นของประชากรมีผลทำให้มีการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้น ทั้งเพื่อการเกษตรกรรมและเพื่อการอยู่อาศัย โดยในส่วนของพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย (Residential Area) ถือว่าเป็นพื้นที่หลักของชุมชนซึ่งจะก่อตั้งรวมตัวกันตามความเชื่อ เผ่าพันธุ์ และยุทธศาสตร์ที่มั่น โดยมีหลักในการพิจารณาขั้นพื้นฐานอยู่ที่การเดินทางติดต่อกับภายนอก พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยเป็นพื้นที่ส่วนบุคคล (Private Land or Private Property)

ที่บุคคลสามารถถือครองเป็นกรรมสิทธิ์ได้อย่างถาวร ภายใต้ข้อกำหนดของแต่ละเมือง หรือแต่ละชุมชนของแต่ละประเทศ

การใช้ที่ดินเพื่อชุมชนของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเกือบตลอดทุกปี โดยสาเหตุของการใช้พื้นที่เพิ่มขึ้น เกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้ประชากรต้องการปัจจัยในการดำรงชีวิตเพิ่มมากขึ้น ต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น จากปี พ.ศ. 2523 มีการใช้พื้นที่เพื่อเป็นชุมชน จำนวน 2,520.85 พันไร่ และใน พ.ศ. 2540 การใช้ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน จำนวน 3,948.73 พันไร่ คิดเป็นอัตราการใช้พื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐานเพิ่มขึ้น ร้อยละ 56.64 โดยมีอัตราเพิ่มสูงสุดในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง อัตราส่วน ร้อยละ 88.22 60.69 36.61 และ 34.01 ตามลำดับ (อดิศักดิ์ นุสิทธิ์, 2541)

ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน และเริ่มดำเนินการจัดที่ดินชุมชนเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา โดยมีพื้นที่ชุมชนอีกมากที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งนโยบายของรัฐที่มุ่งสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ดังนั้น การจัดที่ดินชุมชนในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงจำเป็นต้องให้สิทธิชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

บทที่ 3

โครงการจัดที่ดินชุมชนในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. ได้ดำเนินงานโครงการจัดที่ดินชุมชนในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา สามารถกำหนดขอบเขตชุมชนได้ 944 ชุมชน และยังมีพื้นที่ชุมชนที่เหลืออีกเป็นจำนวนมากที่ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการกำหนดขอบเขตให้เสร็จสิ้นต่อไป สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้เลือกตัวอย่างการศึกษาแบบเฉพาะเจาะจงเป็นกรณีศึกษา โดยกำหนดกรอบการศึกษา คือ ต้องเป็นชุมชนที่มีลักษณะหลากหลาย ประกอบด้วยบุคคลที่อยู่ร่วมกันในชุมชนมีหลายสาขาอาชีพ ซึ่งในภาพรวมเป็นชุมชนที่มีความเจริญ และมีโอกาสขยายตัว ทั้งนี้เพื่อให้ผลการศึกษาคอบคลุมปัญหาทั้งหมด โดยเลือกชุมชนตามกรอบแนวทางการวิจัย 4 ชุมชน คือ

ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า หมู่ที่ 7 ตำบลเกาะจันทร์ กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี

ชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ที่ 1 2 3 และ 5 ตำบลหนองบอน อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด

ชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ที่ 1 และ 13 ตำบลซับสนุ่น อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี

ชุมชนบ้านป่าสัก หมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

3.1 โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี

3.1.1 สถานที่ตั้ง

โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า หมู่ที่ 7 ตำบลเกาะจันทร์ กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าทำบุญมี และป่าบ่อทอง (โซน E) โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ จรดที่ดินแปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน กลุ่มที่ 1042

ทิศใต้ จรดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3341

ทิศตะวันออก จรดที่ดินแปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน กลุ่มที่ 1060

ทิศตะวันตก จรดที่ดินแปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน กลุ่มที่ 1424

3.1.2 ประวัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าทำบุญมี และป่าบ่อทอง (โซน E)

1) ประวัติป่าทำบุญมี และป่าบ่อทอง

มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 57 (พ.ศ. 2508) กำหนดพื้นที่ป่าทำบุญมี และป่าบ่อทอง ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 82 ตอนที่ 53 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2508 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 ให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ (พื้นที่โซน E) ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

2) การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

มีพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินในท้องที่ตำบลสระสี่เหลี่ยม ตำบลหัวถนน ตำบลหนองปรือ ตำบลหนองเหียง อำเภอพนัสนิคม ตำบลเกาะจันทร์ กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ อำเภอพนัสนิคม และตำบลเกษตรสุวรรณ อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2543 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 117 ตอนที่ 9ก เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543

3) การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

3.1) ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่จากกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2536 จำนวนเนื้อที่ประมาณ 152,750 ไร่

3.2) ดำเนินการสำรวจจริงวัดแปลงถือครองที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมแล้ว จำนวน 4,440 แปลง เนื้อที่ประมาณ 119,837 ไร่

3.3) ดำเนินการสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรแล้ว จำนวน 2,047 ราย 2,681 แปลง เนื้อที่ประมาณ 66,754 ไร่

3.4) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี พิจารณานุญาตให้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้ว จำนวน 429 ราย 482 แปลง เนื้อที่ประมาณ 8,369 ไร่

3.1.3 ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านขุมนมปรกฟ้า

ชุมชนบ้านขุมนมปรกฟ้าเป็นกลุ่มบ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ปกครองของ หมู่ที่ 7 ตำบลเกาะจันทร์ กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี เริ่มก่อตั้งชุมชนขึ้นเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2502 โดยมี นายมงคล กาญจนบัตร และครอบครัว มาลงทุนก่อสร้างห้องแถวไม้ 2 ชั้น ในพื้นที่ที่จับจองไว้อยู่สองฟากข้างทางสาธารณะ ข้างละ 12 ห้อง รวม 24 ห้อง ในช่วงเริ่มต้นได้เปิดห้องให้เช่าอยู่อาศัยและค้าขายซึ่งมีผู้มาเช่าอยู่อาศัยและทำมาค้าขายเมื่อประมาณต้นปี พ.ศ. 2503 โดยส่วนใหญ่เป็นการเช่าอยู่อาศัยของผู้ที่มีที่ดินทำกินในบริเวณใกล้เคียง จนประมาณ พ.ศ. 2515 จึงมีการขายสิทธิในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับผู้เช่าที่สนใจจะซื้อ มีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย และที่ประกอบกิจการค้าขายเพิ่มเติม เป็นชุมชนที่ก่อตั้งมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ก่อนที่จะมีการประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และก่อนที่ ส.ป.ก. จะเข้ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

3.1.4 ลักษณะชุมชน

ชุมชนบ้านขุมนมปรกฟ้าเป็นชุมชนขนาดเล็ก มีครัวเรือนประมาณ 28 ครัวเรือน มีจำนวนประชากรประมาณ 100 คน ราษฎรในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบกิจการพาณิชย์ เนื่องจากอยู่ติดถนนสายหลักที่ผ่านเข้าไปยังชุมชนอื่นๆ อีกหลายชุมชน นอกนั้นประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยอาศัยที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทำมาหากินและอยู่อาศัย สภาพชุมชนประกอบด้วย ที่พักอาศัย กิจการร้านค้า โรงเรียน สถานื่อนามัย วัด และศาลเจ้า

เกษตรกรและราษฎรที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ชุมชนดังกล่าว ทั้งที่อยู่อาศัย และประกอบเกษตรกรรม และประกอบกิจการต่างๆ ยังไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย

3.1.5 ความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชน

ทำเลที่ตั้งของชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า มีความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชนหลายประการ คือ

- 1) ความเหมาะสมของภูมิประเทศ กล่าวคือ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบบนเนิน
- 2) พื้นที่ชุมชนปลอดภัยจากน้ำท่วม ปราศจากการรบกวนของกลิ่น ควัน เสียง ฝุ่น สะออง และน้ำเสีย
- 3) มีถนนสายหลักผ่านชุมชน คือ ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3341
- 4) มีระบบสาธารณูปโภคในชุมชน เช่น ไฟฟ้า ประปา
- 5) ในชุมชน ประกอบด้วย บ้านพักอาศัย และกิจการร้านค้า
- 6) มีโรงเรียนบ้านชุมชนมปรกฟ้า ให้บริการด้านการศึกษาแก่เยาวชนในชุมชน
- 7) มีสถานอนามัยบ้านปรกฟ้าให้บริการด้านสาธารณสุข
- 8) มีวัดปรกฟ้า สำหรับประชากรประกอบพิธีกรรมทางศาสนา
- 9) มีศาลเจ้าเจียวกัวแปะกง เป็นที่เคารพนับถือและยึดเหนี่ยวด้านจิตใจของประชาชนในชุมชน
- 10) เป็นพื้นที่เชื่อมโยงกับชุมชนอื่นๆ โดยรอบ
- 11) ความหนาแน่นของชุมชน เฉลี่ยโดยทั่วไปประมาณ 20 คนต่อไร่

3.1.6 การดำเนินการ

- 1) ส.ป.ก. ได้ตรวจสอบการครอบครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และสำรวจรังวัดที่ดินชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า ในท้องที่หมู่ที่ 7 ตำบลเกาะจันทร์ กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ อำเภอนนทบุรี จังหวัดชลบุรี ตรวจสอบการครอบครองทั้งสิ้น จำนวน 33 แปลง เนื้อที่รวมทั้งชุมชนประมาณ 23-2-65 ไร่ (ตารางที่ 3.1) จำนวน 2 ราง 2 แผ่น คือ ราง ส.ป.ก. ที่ 523515882-4 และ 523516082-1

ตารางที่ 3.1 การครอบครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการสำรวจรังวัดที่ดินชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม	1	0 - 2 - 35
2	ประเภทที่อยู่อาศัย	8	0 - 3 - 44
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	21	3 - 1 - 98
4	สถานที่ราชการ	2	17 - 3 - 09
5	สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ	1	0 - 3 - 79
รวม		33	23 - 2 - 65

2) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านชุมหมูปรกฟ้า
จำแนกตามประเภทที่ดิน (ตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.2 การสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินชุมชนบ้านชุมหมูปรกฟ้า จำแนกตามประเภทที่ดิน

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม			
	ไม่เกินสิทธิ	1	1	0 - 2 - 35
	เกินสิทธิ	-	-	-
2	ประเภทที่อยู่อาศัย			
	ไม่เกินสิทธิ	7	8	0 - 3 - 44
	เกินสิทธิ	-	-	-
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	21	21	3 - 1 - 98
4	ที่ดินที่ ส.ป.ก. จังหวัดดำเนินการต่อ และอื่นๆ	9	9	8 - 3 - 47
รวม		32	33	23 - 2 - 65

3) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิเบื้องต้น ชุมชนบ้านชุมหมูปรกฟ้า ตามประเภท
ของสิทธิ (ตารางที่ 3.3)

ตารางที่ 3.3 การสอบสวนสิทธิเบื้องต้นชุมชนบ้านชุมหมูปรกฟ้า จำแนกตามประเภทของสิทธิ

ประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	จำนวน			สิทธิที่จะได้รับ	ร้อยละ
	ราย	แปลง	เนื้อที่		
1. ที่เกษตรกรรม					
1.1 คุณสมบัติครบ	1	1	0-2-35	ส.ป.ก.4-01	3.12
1.2 คุณสมบัติไม่ครบ	-	-	-	-	-
2. ที่อยู่อาศัย					
2.1 คุณสมบัติครบ	5	6	0-2-47	ส.ป.ก.4-01ช	15.63
2.2 คุณสมบัติไม่ครบ	2	2	0-0-97	ไม่ควรได้รับสิทธิฯ	6.25
3. ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	21	21	3-1-98	ส.ป.ก.4-118	65.62
4. ที่ดินประเภทอื่นๆ เช่น สถาบันราชการ สถาบันศาสนา ที่สาธารณูปโภคหรือ สาธารณูปการ ที่สาธารณประโยชน์ แหล่งน้ำ	3	3	18-2-88	-	9.38
รวม	32	33	23-2-65	-	100.00

4) อาชีพของผู้ครอบครองที่ดินในชุมชนบ้านบ้านชุมชนมุกพร้าว ประกอบด้วย อาชีพเกษตรกร ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว พนักงานประจำ รับจ้างทั่วไป และรับราชการ (ตารางที่ 3.4)

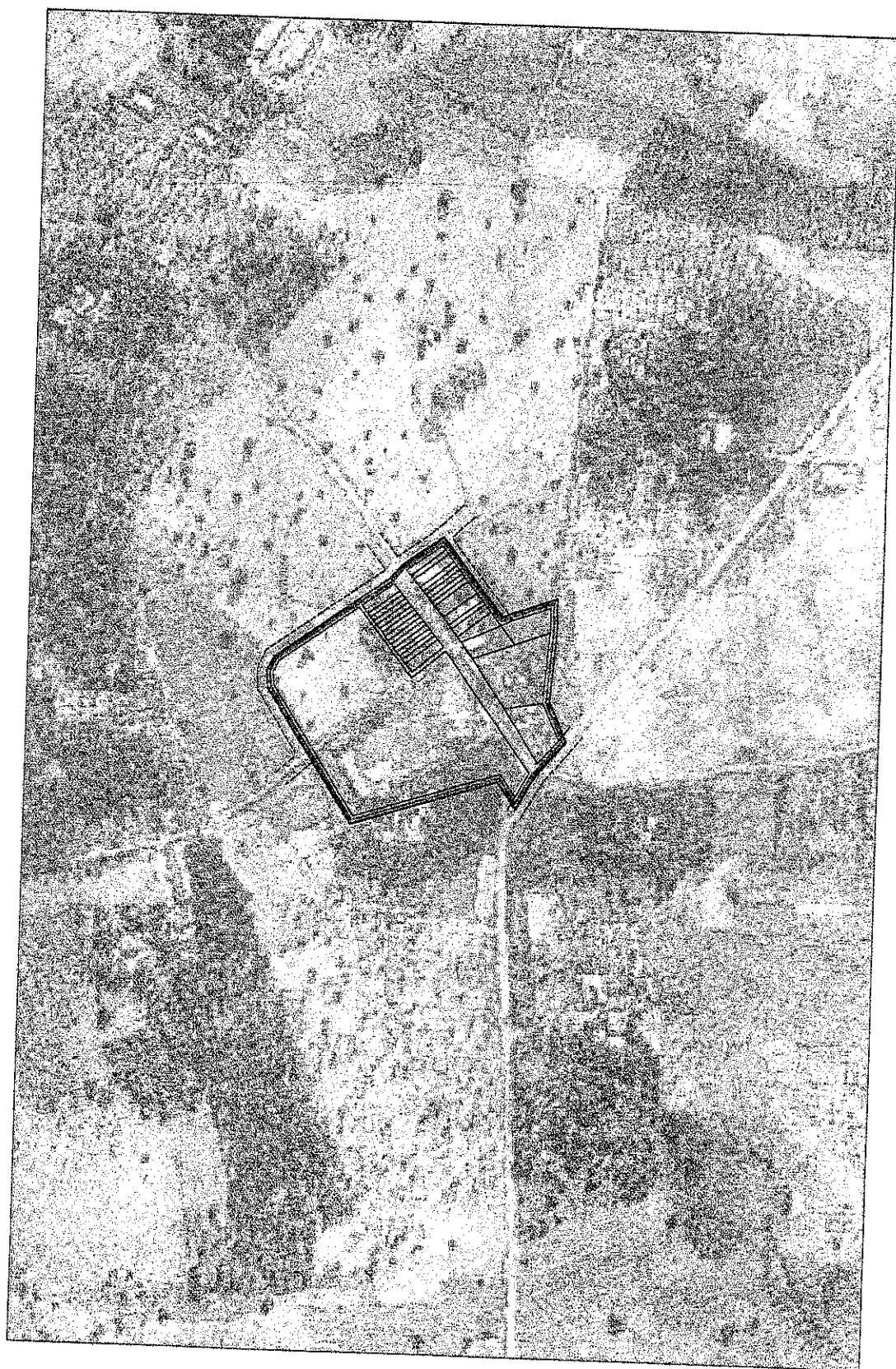
ตารางที่ 3.4 จำนวนและร้อยละของผู้ครอบครองที่ดินในชุมชนบ้านบ้านชุมชนมุกพร้าว จำแนกตามอาชีพ

ลำดับ	อาชีพ	จำนวน	
		ราย	ร้อยละ
1	เกษตรกร	10	35.71
2	ค้าขาย	11	39.29
3	ธุรกิจส่วนตัว	2	7.14
4	พนักงานประจำ	1	3.57
5	รับจ้างทั่วไป	2	7.14
6	รับราชการ	2	7.14
รวม		28	100.00

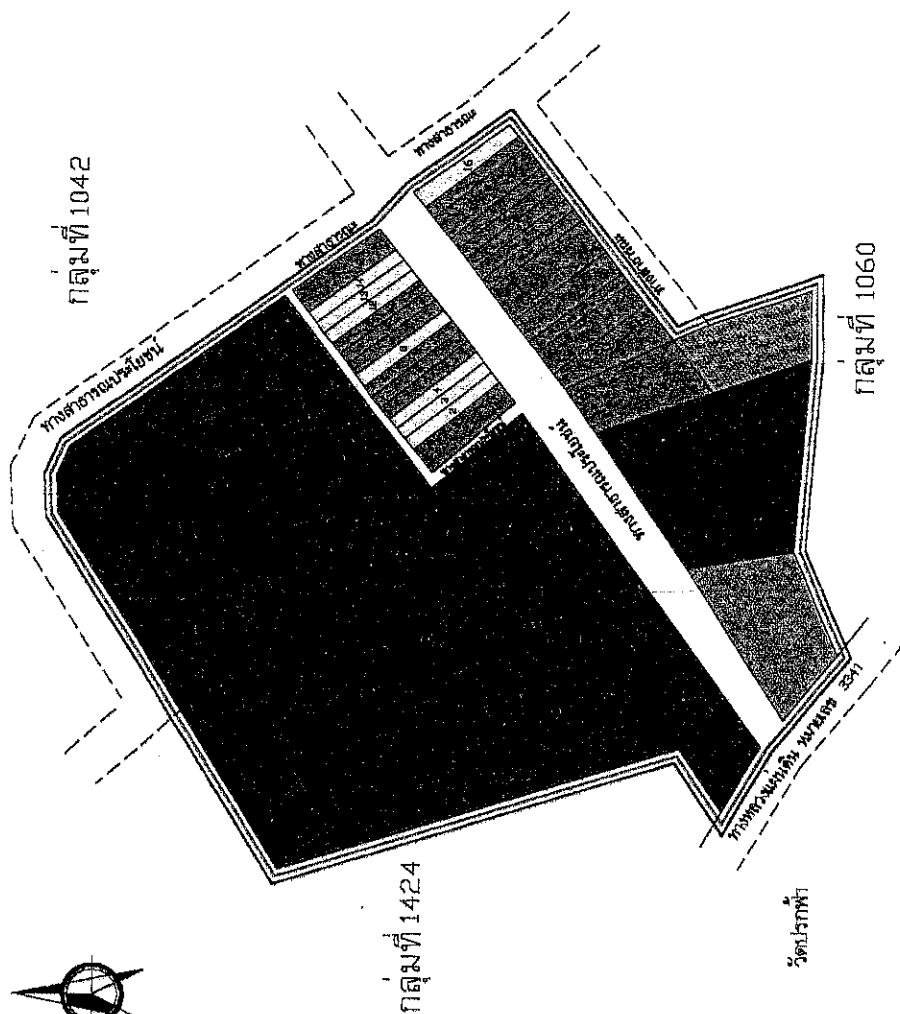
5) ขนาดการถือครองที่ดินในชุมชนบ้านบ้านชุมชนมุกพร้าว มีขนาดตั้งแต่ไม่เกิน 2 งาน จนถึงเกินกว่า 2 ไร่ ขึ้นไป ตรวจสอบขนาดการถือครองที่ดินทั้งสิ้น 33 แปลง (ตารางที่ 3.5)

ตารางที่ 3.5 ขนาดการถือครองที่ดินในชุมชนบ้านบ้านชุมชนมุกพร้าว หมู่ 7

ลำดับ	ขนาดการถือครอง	จำนวนแปลง	ร้อยละ
1	ไม่เกิน 2 งาน	28	84.85
2	เกิน 2 งาน แต่ไม่เกิน 1 ไร่	3	9.09
3	เกิน 1 ไร่ แต่ไม่เกิน 2 ไร่	1	3.03
4	เกินกว่า 2 ไร่ ขึ้นไป	1	3.03
รวม		33	100.00



แผนที่แสดงที่ตั้ง บ้านชุมชนปรกฟ้า (ป่าทำบุญมี-บ่อทอง) หมู่ที่ 7 ต.เกาะจันทร์ กิ่ง อ.เกาะจันทร์ จ.ชลบุรี
(แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หมายเลข ROLL)



จำแนกประเภทการถือครองที่ดิน

- ที่ดินเกษตรกรรม	จำนวน 1 แปลง	0-2-35 ไร่
- ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย	จำนวน 8 แปลง	0-3-44 ไร่
- ที่ดินตามประกาศข้อ 1.5	จำนวน 21 แปลง	3-1-98 ไร่
- ที่ดินทำนุราชการ	จำนวน 2 แปลง	17-3-19 ไร่
- อาคารอุปการ	จำนวน 1 แปลง	0-3-79 ไร่

สัญลักษณ์

ขอบเขตที่ดินที่กำหนดตามประกาศข้อ 1.5	
เขตชุมชนเดิมในเขตปฏิรูปที่ดิน	
ที่เกษตรกรรม	
ที่อยู่อาศัย	
ที่ดินตามประกาศข้อ 1.5	
ที่ดินตามประกาศข้อ 1.1-1.4 และข้อ 2 (กิจกรรมขนาดใหญ่)	
ที่สถาบันราชการ	
ที่สถาบันศาสนา	
สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	
ที่สาธารณะประโยชน์	
ที่ดินทำกินเพื่อเลี้ยงสัตว์	
แหล่งน้ำ, ลานน้ำ, อ่างเก็บน้ำ, ฯลฯ	
ที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์ (แปลงว่าง)	
ที่ดินประเภทอื่น	

หมายเหตุ: กิจกรรมข้อ 1.5 หมายถึงกิจกรรมที่เป็นการผลิตหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นผู้ของเกษตรกร
ในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตปฏิรูปที่ดิน

แผนผังกำหนดขอบเขตชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน บ้านชุมชนปรกฟ้า (ป่าทำบุญสี-บ่อทอง E) หมู่ที่ 7 ต.เกาะจันทร์ กิ่ง อ.เกาะจันทร์ จ.ชลบุรี
ตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งสิ้น จำนวน 33 แปลง เนื้อที่รวมประมาณ 23-2-65 ไร่

3.2 โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด

3.2.1 สถานที่ตั้ง

โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ที่ 1 2 3 และ 5 ตำบลหนองบอน อำเภอปอไร่ จังหวัดตราด

ทิศเหนือ	จรดชุมชนบ้านเนินตากแดด-มะนาวเล็กและลำรางสาธารณะ
ทิศใต้	จรดที่ดินแปลงเกษตรกรรม ส.ป.ก.
ทิศตะวันออก	จรดคลองหนองบอน
ทิศตะวันตก	จรดคลองมะอึกแรด

3.2.2 ประวัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าเขาสมิง (ป่าคลองใหญ่และป่าเขาไฟไหม้) ป่าโซน E

1) การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลหนองบอน ตำบลช้างฆูน ตำบลปอพลอย ตำบลนันทรีย์ ตำบลด่านชุมพล อำเภอปอไร่ ตำบลสะตอ ตำบลประณีต ตำบลเทพนิมิต ตำบลวังตะเคียน ตำบลแสนตุ้ง ตำบลเขาสมิง ตำบลท่าโสม อำเภอเขาสมิง ตำบลห้วยแร้ง ตำบลท่ากุ่ม ตำบลเนินทราย ตำบลวังกระแจะ ตำบลตะกาง ตำบลซำราก และตำบลหนองโสน อำเภอเมืองตราด ตำบลบางปิด ตำบลคลองใหญ่ ตำบลน้ำเชี่ยว และตำบลแหลมงอบ อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เนื้อที่ประมาณ 300,000 ไร่เศษ

2) ประวัติป่าเขาสมิง (ป่าคลองใหญ่และป่าเขาไฟไหม้) ป่าโซน E

มีกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 647 พ.ศ. 2517 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2517 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 57 ลงวันที่ 1 เมษายน 2517 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 ให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ (พื้นที่โซน E) ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ 4/2536

3) การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

3.1) ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่จากกรมป่าไม้เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2536 จำนวนเนื้อที่ประมาณ 301,168.75 ไร่

3.2) ดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมแล้ว จำนวน 6,486 ราย 8,223 แปลง เนื้อที่ประมาณ 182,644-0-32 ไร่

3.3) มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินแล้วจำนวน 4,400 ราย 5,354 แปลง เนื้อที่ประมาณ 81,891-2-15 ไร่

3.2.3 ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านหนองบอน

ชุมชนบ้านหนองบอนตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2517 เดิมเป็นชุมชนที่ขึ้นอยู่กับตำบลช้างมูล อำเภอป่องไร่ จังหวัดตราด ต่อมาปี พ.ศ. 2519 ได้แยกออกจากตำบลช้างมูล ตั้งขึ้นเป็นตำบลหนองบอน อำเภอป่องไร่ จังหวัดตราด เนื่องจากมีประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ประชากรส่วนใหญ่ย้ายมาจากท้องถิ่นอื่นเพื่อมาประกอบอาชีพในการขุดพลอย เมื่อพื้นที่ดังกล่าวมีการขุดพลอยเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่เพื่อทำการเกษตร ประชาชนส่วนใหญ่จึงมีอาชีพทำการเกษตร และรับจ้างแรงงานทางการเกษตร

3.2.4 ลักษณะชุมชน

ชุมชนบ้านหนองบอนเป็นชุมชนเกษตรกรรม (ชนบท) ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างแรงงานทางการเกษตร ปลูกบ้านพักอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น มีจำนวนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในชุมชนประมาณ 1,391 ครัวเรือน จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชนประมาณ 5,925 คน ในชุมชนมีการประกอบกิจการร้านค้าและการบริการที่เกี่ยวข้องกับอาชีพเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ

เกษตรกรและราษฎรที่ถือครองที่ดินในพื้นที่ชุมชนดังกล่าว ใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย การประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ สวนผลไม้ ไร่สับปะรด และประกอบกิจการต่างๆ โดยยังไม่มีสิทธิในที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย

3.2.5 ความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชน

ทำเลที่ตั้งของชุมชนบ้านหนองบอน มีความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชนหลายประการ คือ

- 1) ความเหมาะสมของภูมิประเทศ
 - 1.1) ตั้งอยู่ในทำเลที่ราบตามแนวถนนหลวง
 - 1.2) ความลาดชันปกติ ไม่เกิน 15 %
- 2) พื้นที่ปลอดภัยจากน้ำท่วม ปราศจากการรบกวนของคลื่นควัน เสียง และฝุ่นละออง
- 3) มีถนนสายหลักผ่านชุมชน คือ สายหนองบอน - ช้างมูล
- 4) สิ่งสาธารณประโยชน์ในชุมชน ประกอบด้วย สถานีอนามัย โรงเรียน วัด และสถานที่ราชการ
- 5) ความหนาแน่นของชุมชน เฉลี่ยโดยทั่วไปประมาณ 5 คนต่อไร่

3.2.6 การดำเนินการ

- 1) ส.ป.ก. ได้ตรวจสอบการครอบครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และสำรวจรังวัดที่ดินในท้องที่หมู่ 1 2 3 และ 5 ตำบลหนองบอน อำเภอป่องไร่ จังหวัดตราด โดยตรวจสอบการครอบครองที่ดินทั้งสิ้น จำนวน 1,752 แปลง แบ่งเป็น ประเภทเกษตรกรรม 122 แปลง ประเภทที่อยู่อาศัย 1,242 แปลง ประเภทกิจการอื่นตามประกาศฯ ข้อ 1.5 176 แปลง

ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน (แปลงว่าง) 198 แปลง และที่ดินประเภทอื่นๆ 14 แปลง เนื้อที่รวมทั้งชุมชนประมาณ 1,442-2-28 ไร่ (ตารางที่ 3.6) รวม 4 ะวาง คือ ะวาง ส.ป.ก. ที่ 5434 II 2402-10, 5434 II 2402-11, 5434 II 2402-2, 5434 II 2402-5, 5434 II 2402-6, 5434 II 2402-7, 5434 II 2402-9, 5434 II 2202-4, 5434 II 2204-16, 5434 II 2402-1, 5434 II 2404-13, 5434 II 2404-14, 5434 II 2202-12, 5434 II 2202-16, 5434 II 2400-1, 5434 II 2400-2, 5434 II 2400-5, 5434 II 2400-6, 5434 II 2402-13, 5434 II 2402-14, 5434 II 2202-11, 5434 II 2202-15 และ 5434 II 2202-8

ตารางที่ 3.6 การครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 1 2 3 และ 5

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม	122	697 - 1 - 65
2	ประเภทที่อยู่อาศัย	1,242	379 - 0 - 22
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	176	56 - 3 - 55
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน (แปลงว่าง)	198	112 - 1 - 58
5	ที่ดินประเภทอื่นๆ	14	196 - 3 - 28
รวม		1,752	1,442 - 2 - 28

2) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 1 2 3 และ 5 จำแนกตามประเภทที่ดิน (ตารางที่ 3.7)

ตารางที่ 3.7 การสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 1 2 3 และ 5

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม			
	ไม่เกินสิทธิ	109	121	696 - 3 - 24
	เกินสิทธิ	-	-	-
2	ประเภทที่อยู่อาศัย			
	ไม่เกินสิทธิ	864	934	160 - 3 - 49
	เกินสิทธิ	148	186	181 - 0 - 66
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	138	175	56 - 3 - 17
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน (แปลงว่าง)	132	14	81 - 2 - 04
5	ที่ดินประเภทอื่นๆ	14	176	196 - 3 - 28
6	งานค้าง	171		68 - 2 - 40
รวม		1,576	1,752	1,442 - 2 - 28

3) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ที่ 1
จำแนกตามประเภทของสิทธิ (ตารางที่ 3.8)

ตารางที่ 3.8 การสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 1 ตามประเภทของสิทธิ

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม			
	ไม่เกินสิทธิ	26	27	154 - 1 - 63
	เกินสิทธิ	-	-	-
2	ประเภทที่อยู่อาศัย			
	ไม่เกินสิทธิ	400	433	66 - 3 - 14
	เกินสิทธิ	45	54	41 - 1 - 79
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	71	84	27 - 3 - 13
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในที่ดิน (แปลงว่าง)	61	69	40 - 1 - 53
5	ที่ดินประเภทอื่นๆ	3	3	11 - 3 - 32
6	งานค้าง	68	70	24 - 0 - 08
รวม		674	740	366 - 2 - 62

4) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ที่ 2
จำแนกตามประเภทของสิทธิ (ตารางที่ 3.9)

ตารางที่ 3.9 การสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 2 ตามประเภทของสิทธิ

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม			
	ไม่เกินสิทธิ	23	25	105 - 0 - 23
	เกินสิทธิ	-	-	-
2	ประเภทที่อยู่อาศัย			
	ไม่เกินสิทธิ	119	123	30 - 3 - 70
	เกินสิทธิ	34	41	33 - 1 - 63
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	15	18	10 - 3 - 15
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในที่ดิน (แปลงว่าง)	20	23	11 - 1 - 17
5	ที่ดินประเภทอื่นๆ	-	-	-
6	งานค้าง	30	31	14 - 0 - 77
รวม		241	261	205 - 2 - 65

5) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ที่ 3
 จำแนกตามประเภทของสิทธิ (ตารางที่ 3.10)

ตารางที่ 3.10 การสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 3 ตามประเภทของสิทธิ

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม			
	ไม่เกินสิทธิ	44	51	309 - 2 - 05
	เกินสิทธิ	-	-	-
2	ประเภทที่อยู่อาศัย			
	ไม่เกินสิทธิ	307	339	53 - 2 - 11
	เกินสิทธิ	45	60	62 - 1 - 65
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศ ข้อ 1.5	43	18	13 - 2 - 03
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในที่ดิน (แปลงว่าง)	42	45	20 - 3 - 87
5	ที่ดินประเภทอื่นๆ	8	8	123 - 3 - 74
6	งานค้าง	69	70	25 - 2 - 39
รวม		558	591	609 - 1 - 84

6) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ที่ 5
 จำแนกตามประเภทของสิทธิ (ตารางที่ 3.11)

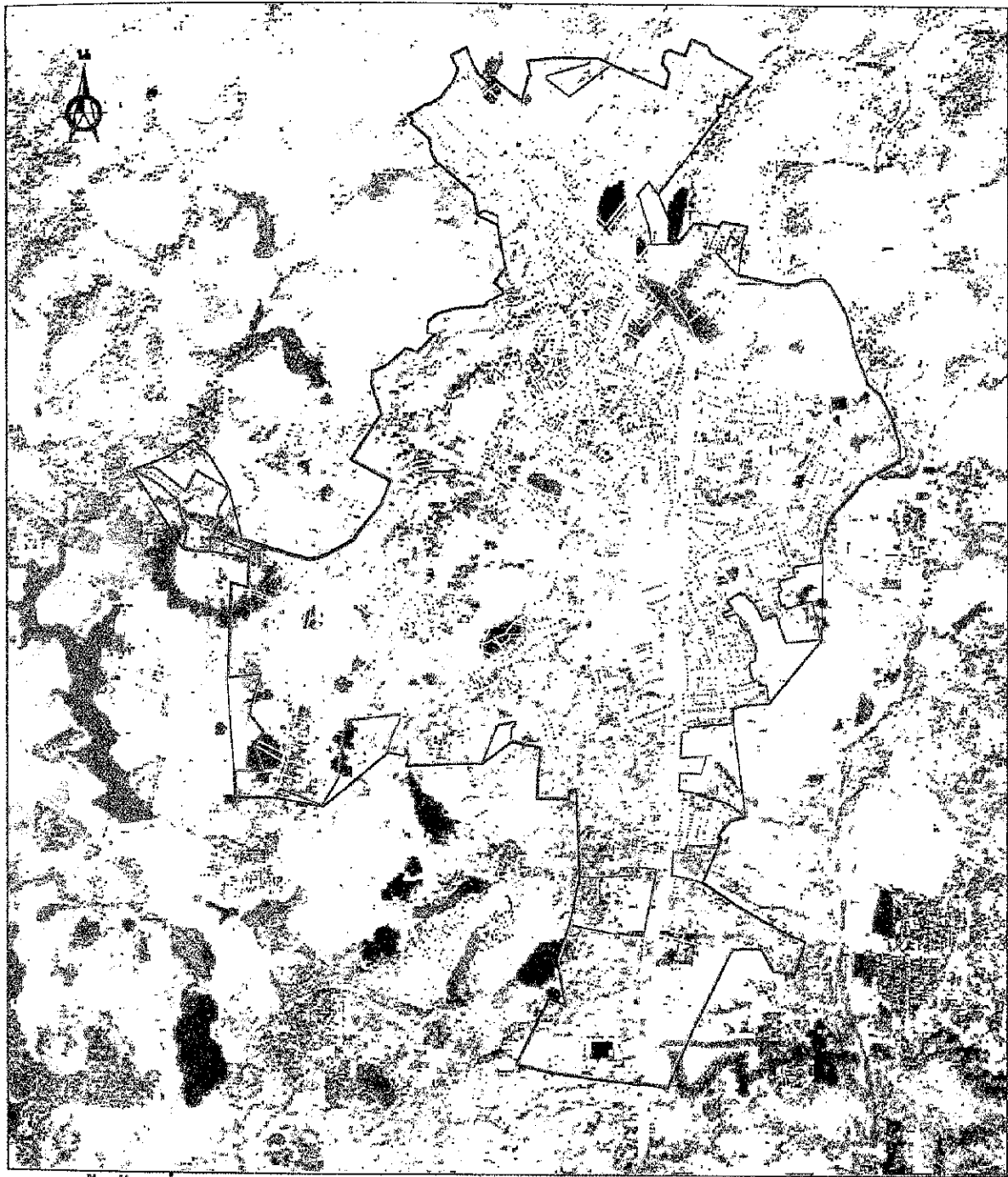
ตารางที่ 3.11 การสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 5 ตามประเภทของสิทธิ

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม			
	ไม่เกินสิทธิ	16	18	127 - 3 - 33
	เกินสิทธิ	-	-	-
2	ประเภทที่อยู่อาศัย			
	ไม่เกินสิทธิ	38	39	9 - 2 - 54
	เกินสิทธิ	24	31	43 - 3 - 59
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศ ข้อ 1.5	9	13	4 - 2 - 86
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในที่ดิน (แปลงว่าง)	9	9	8 - 3 - 47
5	ที่ดินประเภทอื่นๆ	3	3	61 - 0 - 22
6	งานค้าง	4	5	4 - 3 - 16
รวม		103	118	260 - 3 - 17

7) อาชีพของผู้ครอบครองที่ดินในชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ 1 2 3 และ 5 ได้แก่ อาชีพเกษตรกร ค้าขาย รับราชการ รับจ้างแรงงานเกษตร รับจ้างทั่วไป พนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีอาชีพ พนักงานประจำ เย็บผ้า และหัตถกรรม (ตารางที่ 3.12)

ตารางที่ 3.12 จำนวนและร้อยละของผู้ครอบครองที่ดินในชุมชนบ้านหนองบอน จำแนกตามอาชีพ

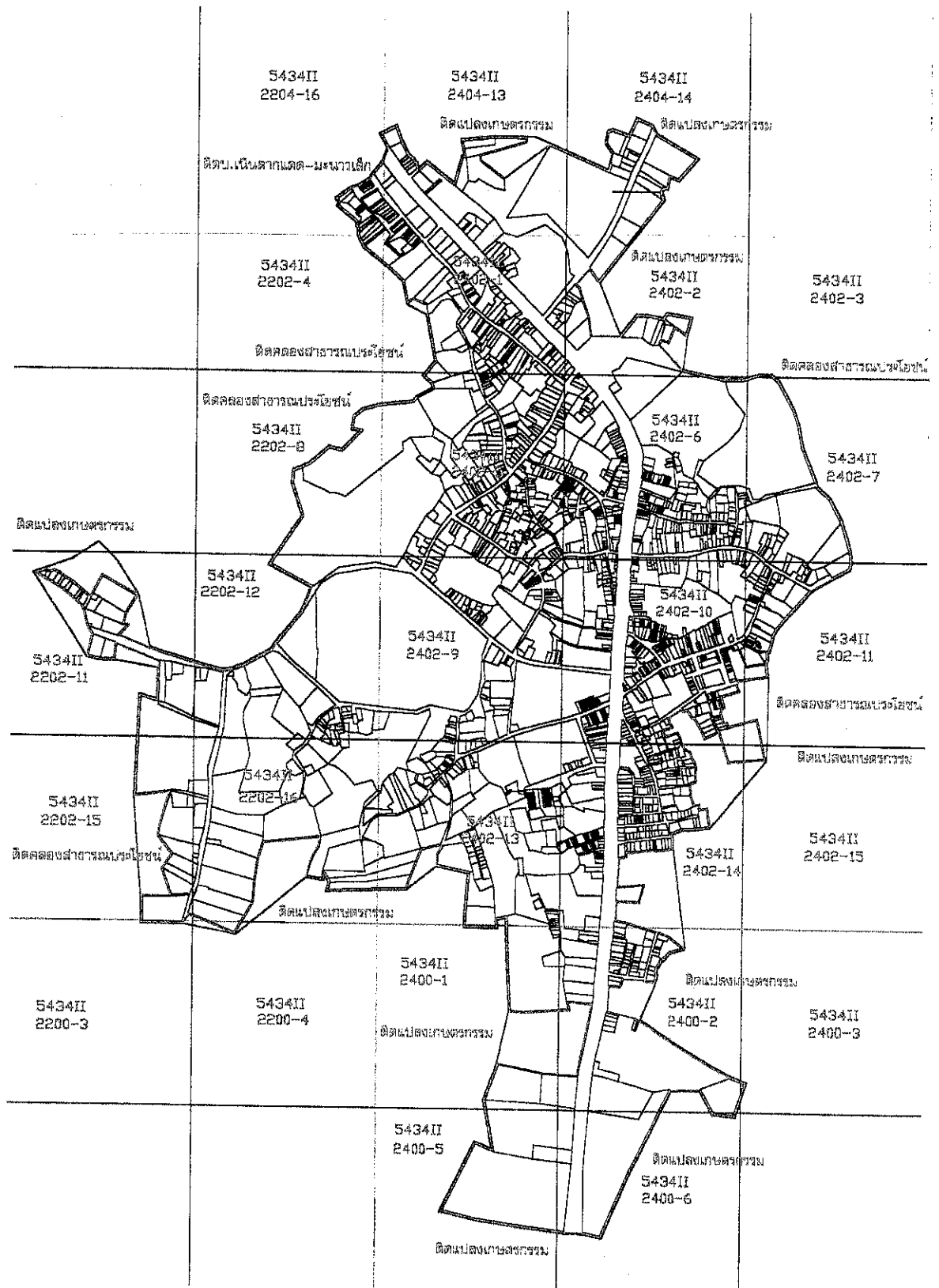
ลำดับ	อาชีพ	จำนวนแปลง	จำนวนราย	ร้อยละ (ราย)	หมายเหตุ
1	เกษตรกร	566	480	34.71	ไม่ทราบอาชีพ 171 ราย เนื่องจากไม่มา สอบสวนสิทธิ์
2	ค้าขาย	172	149	10.77	
3	รับราชการ	9	7	0.51	
4	รับจ้างทางการเกษตร	703	648	46.86	
5	รับจ้างทั่วไป	57	54	3.90	
6	ธุรกิจส่วนตัว	24	19	1.37	
7	พนักงานส่วนท้องถิ่น	-	-	-	
8	ไม่มีอาชีพ	32	26	1.88	
9	พนักงานประจำ	-	-	-	
10	เย็บผ้า	-	-	-	
11	หัตถกรรม	-	-	-	
รวม		1,563	1,383	100.00	



สัญลักษณ์

- ขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดตามประกาศข้อ 1.5
- เขตชุมชนเดิมในเขตปฏิรูปที่ดิน

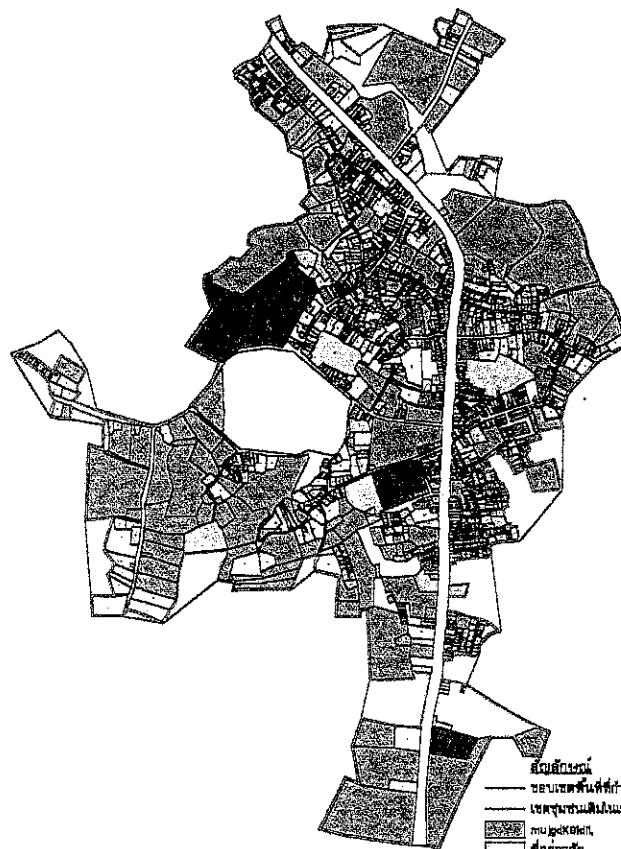
แผนผังกำหนดขอบเขตชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินบ้านหนองบอน (ป่าเขาสมิง ZONE E) หมู่ที่ 1,2,3,5
ตำบลหนองบอน อำเภอปอไร่ จังหวัดตราด ภาพถ่าย R81-175
ตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปทั้งสิ้น 1,752 แปลง เนื้อที่รวมประมาณ 1,442-2-28 ไร่



แผนผังกำหนดขอบเขตชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินบ้านหนองบอน (ป่าเขาสมิง ZONE E) หมู่ที่ 1 2 3 5

ตำบลหนองบอน อำเภอปอไร่ จังหวัดตราด

ตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปทั้งสิ้น 1,752 แปลง เนื้อที่รวมประมาณ 1,442-2-28 ไร่



- จำแนกประเภทการวิจัยของทีติน
- ที่ตีพิมพ์ในสารกรรม จำนวน 121 แปลง เนื้อที่ 695-1-05 ไร่
 - ที่ยังไม่ตีพิมพ์ จำนวน 1247 แปลง เนื้อที่ 390-0-26 ไร่
 - ที่ตีพิมพ์แล้วชื่อ จำนวน 195 แปลง เนื้อที่ 123-1-73 ไร่
 - ที่พิจารณาประกาศตีพิมพ์ 1.8 จำนวน 176 แปลง เนื้อที่ 56-3-55 ไร่
 - ที่สำเนาแบบขอโอน จำนวน 5 แปลง เนื้อที่ 8-2-24 ไร่
 - ที่ส่งกรมเจ้าท่า จำนวน 2 แปลง เนื้อที่ 72-2-81 ไร่
 - ที่ส่งกรมเจ้าท่า จำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 91-1-07 ไร่
 - สำธารณภูมิและสำธารณูปการ จำนวน 4 แปลง เนื้อที่ 3-2-54 ไร่
 - ที่แสดงพื้นที่ ส่วนที่ 1 อาจเก็บภาษี ฯลฯ จำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 11-3-01 ไร่
 - พื้นที่ขยาย เนื้อที่ 222-3-45 ไร่

สัญลักษณ์บน

- ขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดตามประกาศข้อ 1.5
- เขตชุมชนเดิมในแผนที่ปัจจุบันที่สิ้น
-  ถนนซอย
-  ที่อยู่อาศัย
-  ที่กำหนดประเภทข้อ 1.5
-  ที่กำหนดประเภทข้อ 1.1 ... 1.4 และข้อ 2 (ที่กรมแผนที่กำหนด)
-  ที่ดำเนินการขาก
-  ที่ดำเนินการแล้ว
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  ที่ดำเนินการขาก
-  ที่ดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก
-  สถานการณ์ก่อนดำเนินการขาก

หมายเหตุ ที่กำหนดข้อ 1.5 หมายถึงการดำเนินการขากที่ดำเนินการขาก
 เป็นการขากที่ดำเนินการขากที่ดำเนินการขาก
 เป็นการขากที่ดำเนินการขากที่ดำเนินการขาก

ตำบลหนองบอน อ. บ่อไร่ จ.ตราด

ตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 1752 แปลง เนื้อที่รวมประมาณ 1442-2-28 ไร่

3.3 โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านซับสนุ่น จังหวัดสระบุรี

3.3.1 สถานที่ตั้ง

โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ 1 และหมู่ 13 ตำบลซับสนุ่น อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าทำฤๅธิ์ ป่าลำทองหลวง - ลำพญากลาง โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	จรดแปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน
ทิศใต้	จรดแปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน
ทิศตะวันออก	จรดทางสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน และแปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน
ทิศตะวันตก	จรดแปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.3.2 ประวัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโครงการป่าทำฤๅธิ์

1) การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

มีพระราชกฤษฎีกา เล่มที่ 94 ตอนที่ 70 กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2520 โดยเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ทั้งอำเภอให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

2) ประวัติป่าทำฤๅธิ์ - ป่าลำทองหลวง - ลำพญากลาง

เดิมก่อนหน้านี้นี้ป่าทำฤๅธิ์ - ป่าลำทองหลวง - ลำพญากลางเป็นป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ต่อมาได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 216 (พ.ศ. 2507) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 36 วันที่ 23 เมษายน 2507

เนื่องจากมีปัญหาการราษฎรบุกรุกถือครองพื้นที่ป่าสงวนฯ ส.ป.ก. จึงได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยการขออนุญาตตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การดำเนินการดังกล่าว ส.ป.ก. ได้รับการสนับสนุนเงินกู้จากธนาคารโลก เพื่อเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

(1) เพื่อให้การกระจายสิทธิในที่ดินของรัฐเป็นไปด้วยความเป็นธรรมโดยยึดหลักการกระจายสิทธิแบบเดียวกันในแต่ละพื้นที่

(2) เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่ได้รับแบ่ง ตามหลักการกระจายสิทธิที่ได้ดำเนินการไปตาม (1)

(3) เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ทางสังคม และเศรษฐกิจ เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้อยู่ในภาวะใกล้เคียงกับมาตรฐานของท้องถิ่นและ/หรือของชาติ

กรมป่าไม้ โดยอนุฆัตริฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อนุญาตให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520 และวันที่ 31 สิงหาคม 2525 กำหนด ระยะเวลาให้กรมป่าไม้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ภายใต้โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งใช้เงินกู้ธนาคารโลก

ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 985 (พ.ศ.2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และไม่อยู่ภายใต้อำนาจ ของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีกต่อไป

3) การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. ได้มอบ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรแล้ว 140,233 ไร่ จำนวน 6,705 แปลง มี 35 ชุมชน จำนวนครัวเรือน 2,284 ครัวเรือน

3.3.3 ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านขับสนุ่น

ชุมชนบ้านขับสนุ่น เริ่มมีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 สภาพบ้านเรือนเป็นกลุ่มใหญ่ ปัจจุบันมีประชากรรวมทั้งสิ้น 3,065 คน มีครัวเรือน 330 ครัวเรือน

3.3.4 ลักษณะของชุมชน

ชุมชนบ้านขับสนุ่น เป็นชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีขนาดใหญ่ แบ่งการปกครอง เป็น 2 หมู่บ้าน มีคลองขับสนุ่นซึ่งเป็นคลองสาธารณะผ่านกลางชุมชน เป็นชุมชนท้องถิ่นที่ราษฎร ประกอบกิจการหลากหลายอาชีพ แต่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รับจ้างแรงงานเกษตร และค้าขาย โดยอาศัยที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเป็นพื้นที่หลัก สภาพชุมชน ประกอบด้วยบ้านพักอาศัย กิจการร้านค้า และสถานที่ราชการ

เกษตรกรและราษฎรที่ถือครองที่ดินในพื้นที่ชุมชนดังกล่าวที่ได้อยู่อาศัย และ ประกอบกิจการต่างๆ ยังไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย

3.3.5 ความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชน

ทำเลที่ตั้งของชุมชนบ้านขับสนุ่น มีความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชนหลาย ประการ คือ

- 1) ความเหมาะสมของภูมิประเทศ
 - 1.1) เป็นพื้นที่ราบ สภาพดินเป็นดินลูกรัง มีคลองขับสนุ่นผ่านกลางชุมชน
 - 1.2) ความลาดชันปกติไม่เกิน 15 %
- 2) พื้นที่ปลอดภัยจากน้ำท่วม ปราศจากการรบกวนของคลื่น ควัน เสียง ฝุ่นละออง
- 3) มีถนนผ่านชุมชน คือ ถนนลาดยางสายวังม่วง - ขับน้อย และปากช่อง - ลพบุรี
- 4) เป็นพื้นที่เชื่อมโยงกับชุมชน ร้านค้า โรงเรียน วัด สถานอนามัย องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่น สถานที่ให้บริการด้านสาธารณสุขและการและสาธารณูปโภค
- 5) มีความหนาแน่นของชุมชน เฉลี่ยทั่วไปในชนบท 6 - 7 คนต่อไร่

3.3.6 การดำเนินการ

1) ส.ป.ก. ได้ตรวจสอบการครอบครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และสำรวจรังวัดที่ดินในท้องที่หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 13 ตำบลซับสนุ่น อำเภอหมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี สรุปรวมทั้งชุมชน 2 หมู่บ้าน โดยตรวจสอบการครอบครองทั้งสิ้น จำนวน 614 แปลง เนื้อที่รวมทั้งชุมชนประมาณ 465-1-93 ไร่ (ตารางที่ 3.13) จำนวน 3 ราง 10 แผ่น คือ ราง ส.ป.ก. ที่ 523814444-3, 523814446-7, 523814446-8, 523814446-11, 523814446-12, 523814446-15, 523814446-16, 523814646-5 และ 523814646-9

ตารางที่ 3.13 การครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ 1 และหมู่ 13

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม	31	139 - 3 - 39
2	ประเภทที่อยู่อาศัย	308	149 - 0 - 82
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	77	41 - 3 - 59
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ ใช้ประโยชน์ที่ดิน (แปลงว่าง)	194	93 - 0 - 06
5	สถาบันราชการ	1	15 - 0 - 09
6	กิจการฯ ข้อ 1.1-1.4 ข้อ 2	2	15 - 0 - 03
7	ที่สาธารณประโยชน์	1	11 - 1 - 14
รวม		614	465 - 1 - 93

2) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 13 แบ่งตามประเภทที่ดิน (ตารางที่ 3.14)

ตารางที่ 3.14 การสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ 1 และหมู่ 13 จำแนกตามประเภทที่ดิน

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม ไม่เกินสิทธิ เกินสิทธิ	20 -	31 -	139 - 3 - 39 -
2	ประเภทที่อยู่อาศัย ไม่เกินสิทธิ เกินสิทธิ	157 138	159 142	55 - 0 - 44 55 - 0 - 44
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศ ข้อ 1.5	68	77	41 - 3 - 59
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ ใช้ประโยชน์ในที่ดิน (แปลงว่าง)	164	187	89 - 3 - 08
5	ที่ดิน ส.ป.ก.จังหวัดดำเนินการต่อและอื่นๆ	4	4	41 - 2 - 07
6	ที่ดินประเภทอื่นๆ งานค้าง	13	14	6 - 2 - 09
รวม		564	614	465 - 1 - 93

3) การสอบสวนสิทธิเบื้องต้น ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ที่ 1 และ หมู่ที่ 13 จำแนกตามประเภทของสิทธิ (ตารางที่ 3.15)

ตารางที่ 3.15 การสอบสวนสิทธิเบื้องต้น ชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ 1 และหมู่ 13 ตามประเภทของสิทธิ

ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	จำนวน			ร้อยละ (ราย)
	ราย	แปลง	เนื้อที่	
1. ที่เกษตรกรรม				
1.1 คุณสมบัติดีครบ	20	30	139-3-39	3.54
1.2 คุณสมบัติไม่ครบ	20	31	139-3-39	3.54
2. ที่อยู่อาศัย				
2.1 คุณสมบัติดีครบ	232	238	116-0-82	41.13
2.2 คุณสมบัติไม่ครบ	63	63	29-2-89	11.17
3. ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศ ข้อ 1.5	68	77	41-3-59	12.06
4. ที่ดินมีการครอบครอง แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในที่ดิน (แปลงว่าง)	164	187	8-3-08	29.08
5. ที่ดินประเภทอื่นๆ เช่น สถาบันราชการ สถาบันศาสนา ที่สาธารณูปโภค หรือ สาธารณูปโภค สาธารณประโยชน์ แหล่งน้ำ	4	4	41-2-07	0.71
6. งานค้างสอบสวนสิทธิ	13	14	6-2-09	2.30
รวม	564	614	465-1-93	100.00

4) อาชีพของผู้ครอบครองที่ดินในชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 13 ได้แก่ อาชีพเกษตรกรรม ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว พนักงานประจำ พนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีอาชีพ รับจ้างทั่วไป รับจ้างแรงงานเกษตร และรับราชการ (ตารางที่ 3.16)

ตารางที่ 3.16 จำนวนและร้อยละของผู้ครอบครองที่ดินในชุมชนบ้านซับสนุ่น จำแนกตามอาชีพ

ลำดับ	อาชีพ	จำนวน	
		ราย	ร้อยละ
1	เกษตรกรรม	183	37.04
2	ค้าขาย	74	14.98
3	ธุรกิจส่วนตัว	12	2.43
4	พนักงานประจำ	9	1.82
5	พนักงานส่วนท้องถิ่น	1	0.20
6	ไม่มีอาชีพ	45	9.11
7	รับจ้างทั่วไป	27	5.47
8	รับจ้างทางการเกษตร	136	27.53
9	รับราชการ	7	1.42
	รวม	494	100.00

5) ขนาดการถือครองที่ดินในชุมชนบ้านซับสนุ่น มีขนาดตั้งแต่ไม่เกิน 2 งาน จนถึงเกินกว่า 2 ไร่ ขึ้นไป ตรวจสอบขนาดการถือครองที่ดินทั้งสิ้น 614 แปลง

ตารางที่ 3.17 ขนาดการถือครองที่ดินในชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ 1 และหมู่ 13

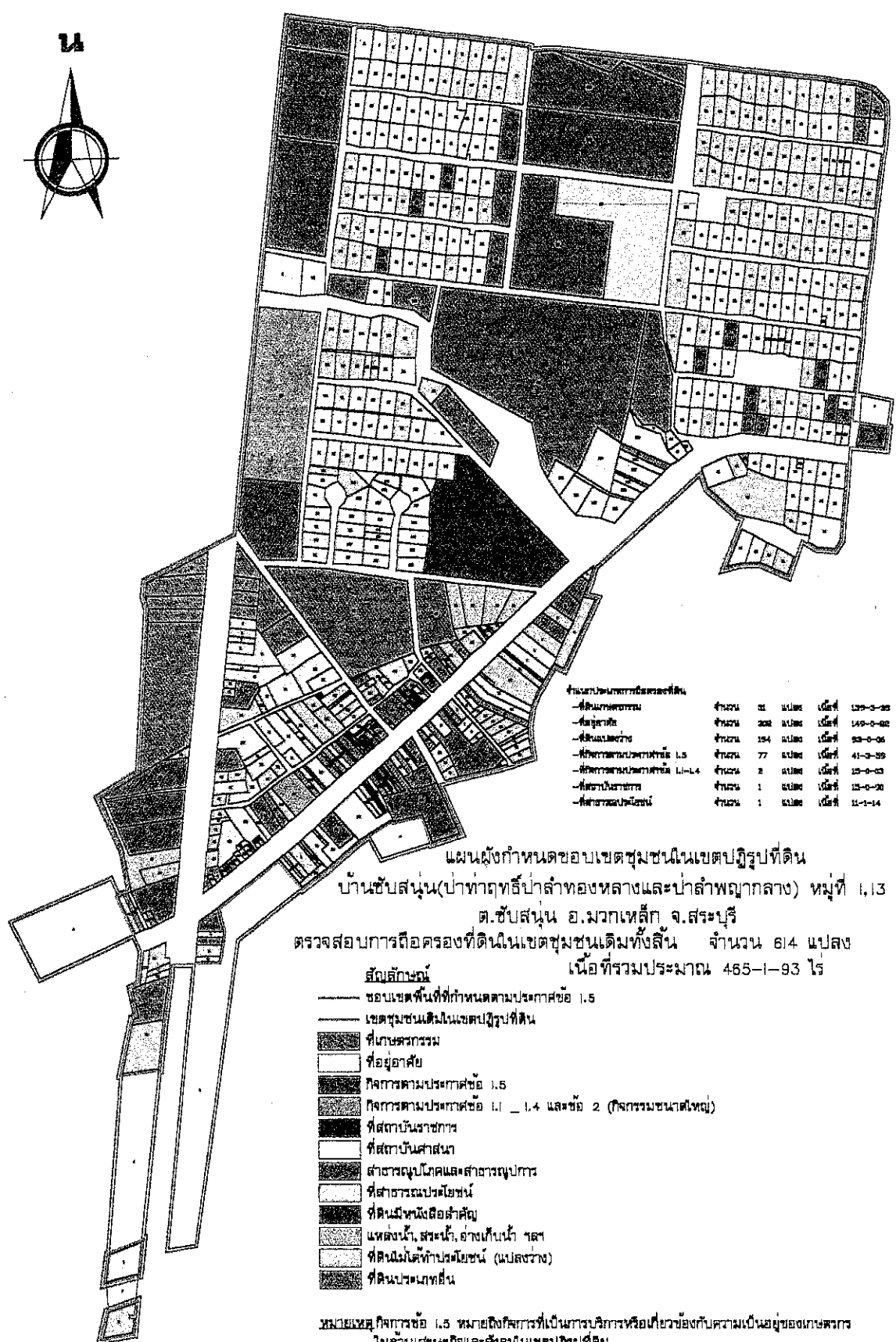
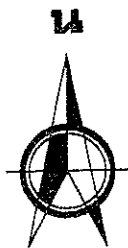
ลำดับ	ขนาดการถือครอง	จำนวนแปลง	ร้อยละ
1	ไม่เกิน 2 งาน	332	54.07
2	เกิน 2 งาน แต่ไม่เกิน 1 ไร่	225	36.65
3	เกิน 1 ไร่ แต่ไม่เกิน 2 ไร่	38	6.19
4	เกินกว่า 2 ไร่ ขึ้นไป	19	3.09
รวม		614	100.00

6.6 ประเภทของกิจการตามประกาศ ข้อ 1.5 มีทั้งหมด 15 กิจกรรม ซึ่งในชุมชนบ้านซับสนุ่น มีจำนวน 10 กิจกรรม (ตารางที่ 3.18)

ตารางที่ 3.18 ประเภทกิจกรรมตามประกาศ ข้อ 1.5 ในชุมชนบ้านซับสนุ่น

ขนาดการถือครอง	ร้อยละ
1. บั๊มน้ำมันขนาดเล็ก	3
2. อู่ซ่อมรถ	2
3. ร้านขายของชำ และเบ็ดเตล็ด	35
4. ร้านตัดผม หรือเสริมสวย	3
5. ขายวัสดุ และอุปกรณ์	6
6. วัสดุทางการเกษตร	1
7. ธุรกิจ	2
8. ซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร	2
9. ขายอาหาร และเครื่องดื่ม	2
10. โกดังเก็บของ	2
11. สถานพยาบาลหรือขายยา	-
12. อุปกรณ์เครื่องไฟฟ้า	-
13. สถานบันเทิง	-
14. ไปรษณีย์เอกชน	-
15. โรงสีขนาดเล็ก	-
รวม	77





จำนวนแปลงที่ดิน

ประเภทที่ดิน	จำนวน	เนื้อที่	พื้นที่
-ที่ดินเกษตรกรรม	11	1,100	เนื้อที่ 139-3-25 ไร่
-ที่ดินอยู่อาศัย	308	1,100	เนื้อที่ 149-3-25 ไร่
-ที่ดินว่างเปล่า	194	1,100	เนื้อที่ 93-3-25 ไร่
-ที่ดินการเกษตรแปลงเล็ก 1.5	77	1,100	เนื้อที่ 41-3-25 ไร่
-ที่ดินการเกษตรแปลงเล็ก 1.1-1.4	2	1,100	เนื้อที่ 13-3-25 ไร่
-ที่ดินสาธารณะ	1	1,100	เนื้อที่ 13-3-25 ไร่
-ที่ดินสาธารณะประโยชน์	1	1,100	เนื้อที่ 11-1-14 ไร่

แผนผังกำหนดขอบเขตชุมชนเดิมในเขตปฏิรูปที่ดิน
บ้านชัยสนุ่น (ป่าท่าฤทธิรำคำทองกลางและป่าท่าพญากลาง) หมู่ที่ 1, 13
ต.ชัยสนุ่น อ.ม่วงเหล็ก จ.สระบุรี
ตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตชุมชนเดิมทั้งสิ้น จำนวน 614 แปลง
เนื้อที่รวมประมาณ 465-1-93 ไร่

- สัญลักษณ์**
- ขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดตามประกาศข้อ 1.5
 - เขตชุมชนเดิมในเขตปฏิรูปที่ดิน
 - ที่เกษตรกรรม
 - ที่อยู่อาศัย
 - ที่ว่างเปล่า
 - ที่การเกษตรแปลงเล็ก 1.5
 - ที่การเกษตรแปลงเล็ก 1.1 - 1.4 และข้อ 2 (กิจกรรมขนาดใหญ่)
 - ที่สถาบันราชการ
 - ที่สถาบันศาสนา
 - สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
 - ที่สาธารณประโยชน์
 - ที่ดินที่มีสิ่งก่อสร้าง
 - แหล่งน้ำ, สระน้ำ, อ่างเก็บน้ำ, ฯลฯ
 - ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ (แปลงว่าง)
 - ที่ดินประเภทอื่น

หมายเหตุ: ที่การข้อ 1.5 หมายถึงที่ดินที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกร
ในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.4 โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี

3.4.1 สถานที่ตั้ง

โครงการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านป่าสัก หมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการที่จำแนกป่าห้วยทับเสลาฝั่งซ้าย โดยมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ	จรด แปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ระบุว่า ส.ป.ก. 3N/5S
ทิศใต้	จรด ป่าสงวนแห่งชาติ
ทิศตะวันออก	จรด บ้านปากเหมือง หมวดการทาง
ทิศตะวันตก	จรด แปลงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ระบุว่า ส.ป.ก. 2N/5E

3.4.2 ประวัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โครงการที่จำแนกป่าห้วยทับเสลา

1) การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2520

มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอทัพทัน จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2531

มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2531

ทั้งนี้โดยเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ทั้งอำเภอให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

2) ประวัติพื้นที่ที่จำแนกป่าห้วยทับเสลา

เดิมคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2513 ให้รักษาป่าห้วยทับเสลา จังหวัดอุทัยธานี ไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 1122 (พ.ศ.2528) ให้ป่าห้วยทับเสลาและป่าห้วยคอกควาย จังหวัดอุทัยธานี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กั้นพื้นที่บางส่วนให้ ส.ป.ก.ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งพื้นที่ส่วนที่กั้นออกยังคงเป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2513 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจำแนกพื้นที่ออกจากป่าไม้ถาวรของชาติ ตามมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2530 ให้จำแนกพื้นที่ป่าห้วยทับเสลา จังหวัดอุทัยธานี เนื้อที่ประมาณ 259,960 ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวรของชาติ ซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินต่อไป

3) การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

3.1) ส.ป.ก.ได้รับมอบพื้นที่มาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2520 โดยอยู่ในพื้นที่ฝั่งขวาห้วยทับเสลา เนื้อที่ประมาณ 53,334 ไร่ และอยู่ในฝั่งซ้ายห้วยทับเสลา ประมาณ 185,265 ไร่

3.2) ส.ป.ก.ดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมแล้ว ดังนี้

3.2.1) ที่จำแนกป่าห้วยทับเสลาฝั่งขวา จำนวน 3,345 แปลง เนื้อที่ประมาณ 45,550 ไร่

3.2.2) ที่จำแนกป่าห้วยทับเสลาฝั่งซ้ายจำนวน 7,759 แปลง เนื้อที่ประมาณ 165,843 ไร่

3.3) มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน(ส.ป.ก.4-01) ให้เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดิน ดังนี้

3.3.1) ที่จำแนกป่าห้วยทับเสลาฝั่งขวา จำนวน 2,387 ราย 2,615 แปลง เนื้อที่ประมาณ 36,788 ไร่

3.3.2) ที่จำแนกป่าห้วยทับเสลาฝั่งซ้าย จำนวน 6,083 ราย 7,289 แปลง เนื้อที่ประมาณ 148,821 ไร่

3.4.3 ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านป่าสัก

เดิมบ้านป่าสักมีพื้นที่การปกครองขึ้นกับหมู่ที่ 1 บ้านปากเหมือง ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ต่อมาชุมชนเริ่มขยาย จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการแบ่งเขตการปกครองโดยแยกเป็นบ้านป่าสัก หมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี เมื่อปี พ.ศ. 2540 เป็นชุมชนบ้านป่าสัก ตั้งขึ้นหลัง มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก.ได้เข้ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. 2520

3.4.4 ลักษณะชุมชน

บ้านป่าสัก หมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ มีถนนสายหลัก 2 สาย มีคลองทับเสลาอยู่ด้านทิศตะวันตก ใช้โรงพยาบาลลานสักซึ่งอยู่ห่างจาก หมู่บ้านประมาณ 1 กิโลเมตร สภาพชุมชนมีแหล่งสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่างๆ ในเขตชุมชน มีจำนวนครัวเรือน 225 ครัวเรือน ประชากร 1,038 คน แต่สำหรับส่วนที่อยู่รวมกัน เป็นชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน มีครัวเรือนประมาณ 158 ครัวเรือน ประชากรประมาณ 940 คน นอกนั้นบางส่วนอยู่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน บางส่วนเป็นการปลูกสร้างบ้านเรือนตั้งอยู่ กระจายตัวในแปลงเกษตรกรรมไม่ได้อยู่รวมกันเป็นลักษณะชุมชน ราษฎรในชุมชนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ค้าขาย รับจ้างทางการเกษตร และรับจ้างทั่วไป สภาพชุมชนประกอบด้วย บ้านพักอาศัย และกิจการค้า

เกษตรกรและราษฎรที่ถือครองที่ดินในพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ทั้งที่อยู่อาศัย ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และประกอบกิจการต่างๆ ยังไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย

3.4.5 ความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชน

ทำเลที่ตั้งของชุมชนบ้านป่าสัก มีความเหมาะสมในการเป็นที่ตั้งชุมชนหลายประการ คือ

- 1) ความเหมาะสมของภูมิประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มทั้งหมด สภาพดินเป็นดินร่วนเหมาะแก่การเพาะปลูก มีแม่น้ำลำคลองไหลผ่าน
- 2) พื้นที่ชุมชนปลอดภัยจากน้ำท่วม ปราศจากการรบกวนของกลิ่น คิว้น เสียง ฝุ่นละออง และน้ำเสีย
- 3) มีถนนสายหลัก คือ ถนนปากเหมือง - ถนนสุด ถนนลานสัก - หนองฉาง การคมนาคมขนส่งสะดวก
- 4) ในชุมชน ประกอบด้วย บ้านพักอาศัย ร้านค้า และมีโรงพยาบาลลานสัก อยู่ห่างจากหมู่บ้านประมาณ 1 กิโลเมตร การเดินทางไปมาใช้บริการด้านสาธารณสุขได้สะดวก
- 5) มีความหนาแน่นของชุมชน เฉลี่ยโดยทั่วไปประมาณ 3 คนต่อไร่

3.4.6 การดำเนินการ

- 1) ส.ป.ก.ได้ตรวจสอบการครอบครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และสำรวจรังวัดที่ดิน ชุมชนบ้านป่าสัก ในท้องที่หมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี โดยตรวจสอบการครอบครองทั้งสิ้น จำนวน 259 แปลง เนื้อที่รวมทั้งชุมชนประมาณ 236-2-89 ไร่ (ตารางที่ 3.19) รวม 11 ะวาง คือ ะวาง ส.ป.ก. ที่ 4939IV55410-12, 5610-16, 5610-9, 5610-15, 5610-10, 5610-6, 5610-14, 5610-11, 5610-15, 5608-3 และ 5608-4

ตารางที่ 3.19 การครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ชุมชนบ้านป่าสัก หมู่ 9

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม	24	76 - 1 - 09
2	ประเภทที่อยู่อาศัย	133	86 - 0 - 24
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	24	18 - 3 - 634
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ ใช้ประโยชน์ที่ดิน (แปลงว่าง)	76	55 - 1 - 13
5	สถาบันราชการ	-	-
6	สถาบันศาสนา	-	-
7	สาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ	1	0 - 0 - 57
8	ที่สาธารณประโยชน์	1	0 - 0 - 23
9	แหล่งน้ำ	-	-
รวม		259	236 - 2 - 89

2) การปฏิบัติงานสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านป่าสัก หมู่ที่ 9
จำแนกเป็นประเภทของสิทธิ ได้ผลปรากฏในตารางที่ 3.20

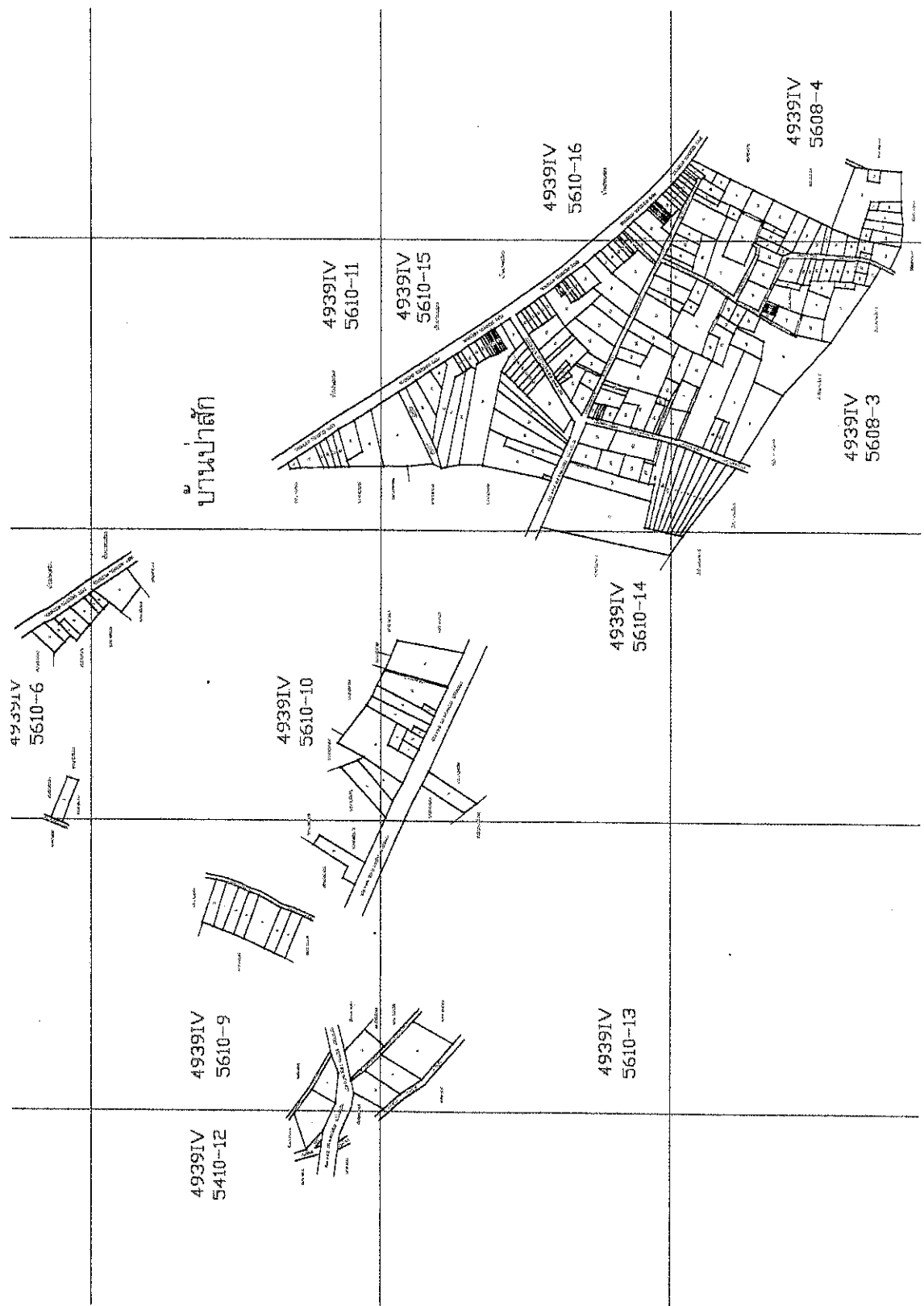
ตารางที่ 3.20 การสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ชุมชนบ้านป่าสัก หมู่ที่ 9

ลำดับ	ประเภทกิจกรรม	จำนวนราย	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
1	ประเภทเกษตรกรรม			
	ไม่เกินสิทธิ	20	23	47 - 3 - 01
	เกินสิทธิ	-	-	-
2	ประเภทที่อยู่อาศัย			
	ไม่เกินสิทธิ	63	63	15 - 3 - 95
	เกินสิทธิ	63	65	68 - 2 - 99
3	ประเภทกิจการอื่น ตามประกาศฯ ข้อ 1.5	24	24	18 - 3 - 63
4	ที่ดินมีการครอบครอง แต่ยังไม่ได้ ใช้ประโยชน์ในที่ดิน (แปลงว่าง)	62	67	53 - 1 - 10
5	ที่ดิน ส.ป.ก.จังหวัดดำเนินการต่อไป	2	2	0 - 0 - 80
6	ที่ดินประเภทอื่นๆ งานค้าง	15	15	7 - 3 - 41
รวม		249	259	236 - 2 - 89

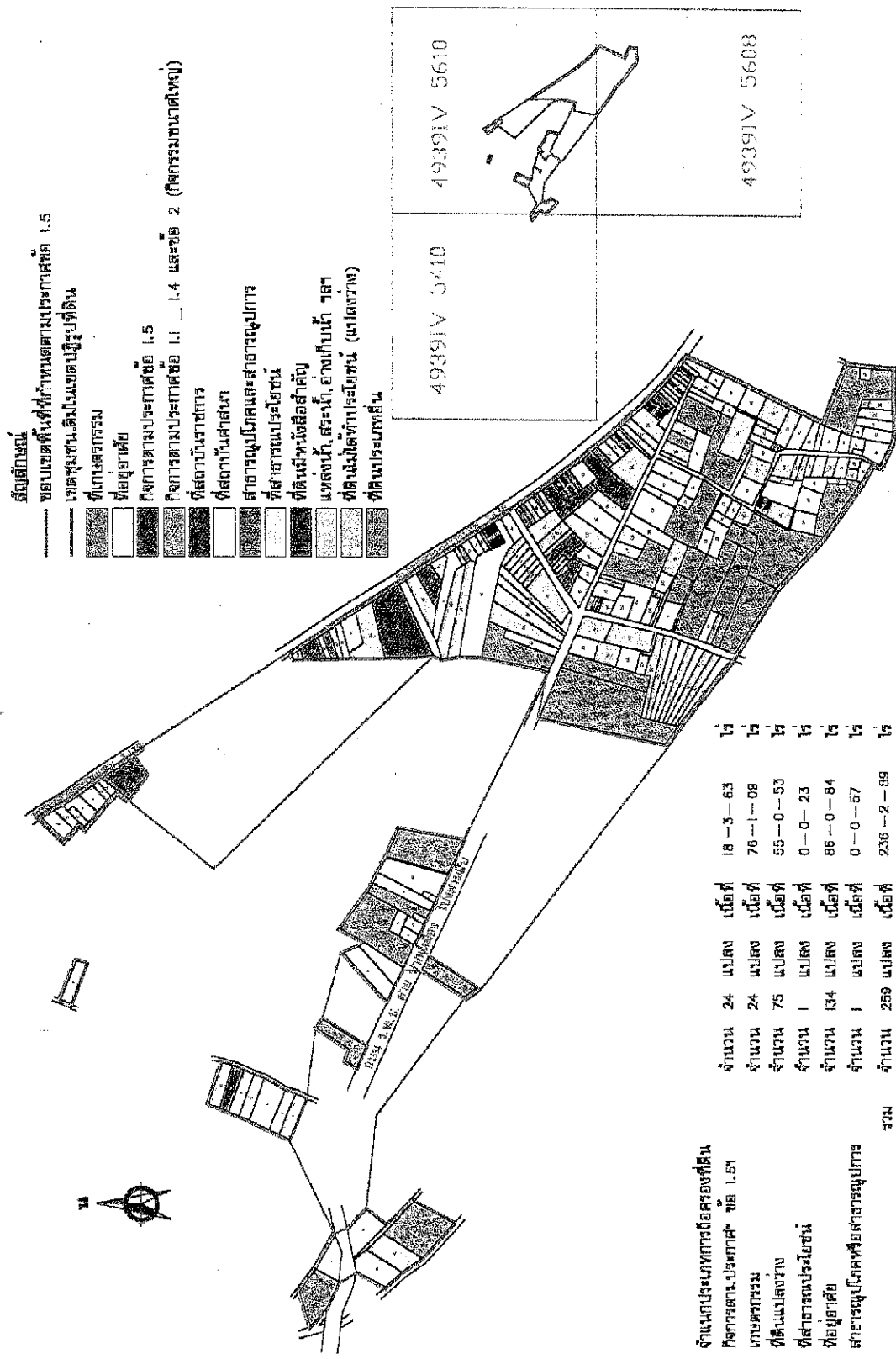
3) อาชีพของผู้ครอบครองที่ดินในชุมชนบ้านป่าสัก หมู่ที่ 9 ประกอบด้วย
เกษตรกรรม ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว พนักงานประจำ ไม่มีอาชีพ รับจ้างทั่วไป รับจ้างทางการเกษตร
และรับราชการ รวมทั้งสิ้น 204 ราย (ตารางที่ 3.21)

ตารางที่ 3.21 จำนวนและร้อยละของผู้ครอบครองที่ดินในชุมชนบ้านป่าสัก จำแนกตามอาชีพ

ลำดับ	อาชีพ	จำนวน	
		ราย	ร้อยละ
1	เกษตรกรรม	59	28.92
2	ค้าขาย	51	25.00
3	ธุรกิจส่วนตัว	19	9.31
4	พนักงานประจำ	7	3.43
5	ไม่มีอาชีพ	15	7.35
6	รับจ้างทั่วไป	15	7.35
7	รับจ้างทางการเกษตร	31	15.20
8	รับราชการ	7	3.43
รวม		204	100.00



แผนผังกำหนดขอบเขตชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน บ้านป่าสัก หมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก
อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี



แผนผังกำหนดขอบเขตชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน บ้านป่าสัก หมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

บทที่ 4

ผลการศึกษาและบทวิเคราะห์

การศึกษาครั้งนี้ ได้แบ่งลำดับขั้นตอนของการดำเนินงานโดยใช้เทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเข้าด้วยกัน เนื่องจากต้องการข้อมูลพื้นฐานเชิงปริมาณเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ — พร้อมทั้งต้องการข้อมูลเชิงคุณภาพที่เป็นการเจาะลึกถึงความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่สะท้อนออกมาเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางการทำงานร่วมกับชุมชน

การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจากการสุ่มตัวอย่างครัวเรือนในชุมชน ร้อยละ 50.0 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ส่วนการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำชุมชนด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus group) แบบเจาะจง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้นำที่ไม่เป็นทางการอื่นๆ โดยมีแกนนำของแต่ละชุมชน ประมาณ 8-15 ราย เป็นกลุ่มสนทนาซึ่งได้วิเคราะห์ข้อมูลและเสนอผลการศึกษา ดังนี้

4.1 ผลการศึกษา

จากจำนวนประชากรในครัวเรือนตัวอย่างที่สัมภาษณ์ทั้งหมด จำนวน 546 ราย ประกอบด้วย ชุมชนบ้านชุมหมูปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี 51 ราย ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด 274 ราย ชุมชนบ้านขัสนุ่น จังหวัดสระบุรี 166 ราย และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี 73 ราย โดยจำแนกข้อมูลออกเป็นรายพื้นที่ศึกษา ซึ่งได้ผลการศึกษาและอธิบายได้ดังนี้

4.1.1 ขนาดครัวเรือน

ขนาดครัวเรือนในพื้นที่ศึกษา เป็นการศึกษาเฉพาะจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่อยู่ในวัยทำงาน (อายุ 13-65 ปี) และยังไม่ได้แยกครอบครัว พบว่า เป็นครัวเรือนขนาดเล็ก มีสมาชิกน้อยกว่า 5 คน กล่าวคือ จำนวนครัวเรือนที่มีสมาชิกในวัยทำงานและยังไม่แยกครอบครัว จำนวน 1-3 คน มีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 68.4 รองลงมาคือ จำนวนครัวเรือนที่มีสมาชิก 4-6 คน ร้อยละ 29.4 และเมื่อจำแนกตามรายพื้นที่ พบว่าชุมชนบ้านชุมหมูปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี มีจำนวนร้อยละของครัวเรือนที่มีสมาชิกในวัยทำงานและยังไม่ได้แยกครอบครัว จำนวน 4-6 คน ร้อยละ 80.4 ซึ่งสูงกว่าชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ชุมชนบ้านขัสนุ่น จังหวัดสระบุรี และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี (ตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่อยู่ในวัยทำงานและยังไม่ได้แยกครัวเรือน

จำนวน (คน)	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1 - 3 คน	10	19.6	184	67.2	114	68.7	62	84.9	386	68.4
4 - 6 คน	41	80.4	83	30.3	50	30.1	10	13.7	116	29.4
มากกว่า 6 คน	0	0.0	7	2.6	2	1.2	1	1.4	12	2.1
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

4.1.2 การอพยพย้ายถิ่นกับระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน

ประชาชนในชุมชนทั้ง 4 แห่งของพื้นที่ศึกษา ส่วนใหญ่อพยพมาจากที่อื่น ร้อยละ 91.1 และเกิดในชุมชนที่อาศัยอยู่ในปัจจุบัน ร้อยละ 8.9 ทั้งนี้ แต่ละชุมชนมีความเป็นมาตามประวัติ ชุมชนดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งส่วนมากเป็นการซื้อที่ดินต่อจากผู้ที่อยู่อาศัยมาก่อน หรือจับจองป่าซึ่งเป็นที่ดินมือเปล่าก่อนมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ยกเว้นชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ที่มีการอพยพมาจากที่อื่นเพื่อการขุดพลอย เช่น อพยพมาจากกรุงเทพมหานคร กำแพงเพชร ชลบุรี ชัยนาท ตาก นครสวรรค์ พิจิตร เพชรบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี และสุพรรณบุรี เป็นต้น (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 ชุมชนกับการอยู่อาศัยในชุมชน

การอยู่อาศัยในชุมชน	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เกิดในชุมชน	10	19.6	18	6.6	14	8.4	8	11.0	50	8.9
อพยพมาจากที่อื่น	41	80.4	256	93.4	152	91.6	65	89.0	514	91.1
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาระยะเวลาการอพยพย้ายถิ่น หรือระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน พบว่า มีมากกว่าร้อยละ 80 ที่อพยพเข้ามาอยู่ในชุมชนเป็นเวลานานกว่า 20 ปี จนถึงมากกว่า 30 ปี จึงกล่าวได้ว่า ผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในชุมชนเสมือนเป็นผู้ที่อยู่ในชุมชนที่ไม่ได้มีการอพยพไปอยู่ที่อื่นอีก ซึ่งแสดงถึงชุมชนมีลักษณะมั่นคงต่อเนื่องมายาวนาน

ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน พบว่า ชุมชนแต่ละแห่งมีระยะเวลาในการอยู่อาศัยนานมากกว่า 30 ปี มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 55.9 รองลงมาอยู่ในช่วงเวลา 21-30 ปี ร้อยละ 32.8 โดยเฉพาะชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด มีระยะเวลาของการอาศัยอยู่ในชุมชนนานมากกว่า 30 ปี ร้อยละ 60.2 ในขณะที่ชุมชนบ้านขับสนุ่น จังหวัดสระบุรี ชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี และชุมชนบ้านชุมหมูปรงฟ้า จังหวัดชลบุรี มีระยะเวลาอาศัยอยู่ในชุมชนนานมากกว่า 30 ปี คิดเป็นร้อยละ 51.2 31.5 และ 5.9 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน

ระยะเวลา (ปี)	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1-10 ปี	21	41.2	3	1.0	4	2.4	3	4.1	11	2.0
11-20 ปี	18	35.3	18	6.6	20	12.0	13	17.8	53	9.4
21-30 ปี	9	17.6	88	32.1	57	34.3	34	46.6	185	32.8
มากกว่า 30 ปี	3	5.9	165	60.2	85	51.2	23	31.5	315	55.9
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

4.1.3 ลักษณะทางกายภาพของชุมชน

ชุมชนที่เป็นพื้นที่ศึกษาทุกชุมชนอยู่ในเขตที่มีความเจริญเติบโต มีการพัฒนา มีโครงสร้างพื้นฐาน และมีผู้อยู่อาศัยกันมานานก่อนที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ได้ก่อตั้งขึ้นเป็นชุมชนเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2517 แต่มีการประกาศเขตปฏิรูปเมื่อปี พ.ศ.2536 ชุมชนบ้านซับสนุ่น จังหวัดสระบุรี เริ่มก่อตั้งเป็นชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2505 ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อปี พ.ศ.2520

ส่วนที่เหลืออีกสองชุมชนก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นหลังจากการเกิดชุมชนแล้วทุกพื้นที่โดยในช่วงระยะปี พ.ศ.2500-2510 เริ่มมีคนอพยพเข้ามาในพื้นที่ตำบลลานสัก มีลักษณะเป็นชุมชนขนาดเล็ก ต่อมาชุมชนเริ่มขยาย จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น จึงได้มีการแบ่งเขตการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยแยกบ้านป่าสักหมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี เป็นชุมชนบ้านป่าสัก สำหรับชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี เป็นชุมชนที่ก่อตั้งขึ้นมาเมื่อประมาณ ปี พ.ศ.2502 ซึ่งเมื่อพิจารณาภาพรวมของชุมชนทั้ง 4 แห่ง พบว่า การเป็นชุมชนดังกล่าว มีระยะเวลานานมากกว่า 30 ปีขึ้นไป และเป็นชุมชนที่มีความเจริญทางกายภาพ มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา รวมทั้งมีการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ในการสนับสนุนและเอื้อความสะดวกสบายต่อการอยู่อาศัยในชุมชนนั้นๆ

ภายในชุมชนมีกิจการประกอบอาชีพที่หลากหลาย ได้แก่ ร้านขายของชำและเบ็ดเตล็ด อยู่ซ่อมรถมอเตอร์ไซด์ ร้านอาหารและเครื่องดื่ม บั๊มน้ำมันขนาดเล็ก ร้านตัดผมหรือร้านเสริมสวย การซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร ร้านขายวัสดุทางการเกษตร ร้านตัดเย็บเสื้อผ้า ธุรกิจให้เช่า หัตถกรรมในครัวเรือน ร้านขายวัสดุก่อสร้าง บริการซักรีด ร้านขายอุปกรณ์และเครื่องใช้ไฟฟ้า ร้านขายเฟอร์นิเจอร์ สถานพยาบาลหรือร้านขายยา อุตสาหกรรมในครัวเรือน และโกดังเก็บของ

ส่วนบุคคลที่อยู่อาศัยในที่ดินชุมชนเพียงอย่างเดียวโดยไม่ใช้ที่อยู่อาศัยเป็นสถานที่ประกอบอาชีพหรือกิจการก็มีอาชีพหลากหลายเช่นกัน ตั้งแต่เกษตรกรรม ค้าขาย รับราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น/บริษัท รับจ้างทางการเกษตร รับจ้างทั่วไป ธุรกิจส่วนตัว ขายประกัน ขับรถมอเตอร์ไซด์/รถยนต์รับจ้าง ซูดพลอย/ร่อนแร่ นวดแผนโบราณ และไม่มีอาชีพ มูลเหตุเหล่านี้เป็นข้อบ่งชี้ว่าชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินมีลักษณะความเป็นชุมชนเช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เหตุผลเช่นนี้จึงเป็นข้อที่ ส.ป.ก. หรือรัฐบาลควรตระหนักว่า เหตุใดจึงมีความแปลกแยกด้านสิทธิการถือครองที่ดิน และการเจริญเติบโตของชุมชนไม่ควรมียึดจำกัดเข้ามาเกี่ยวข้องในเชิงเปรียบเทียบกับสังคมใกล้เคียงในระแวกเดียวกัน

4.1.4 การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1) ลักษณะการถือครองและขนาดการถือครองที่ดินชุมชน

การได้มาของที่ดินของผู้อยู่ในชุมชน ส่วนใหญ่ได้มาโดยการซื้อ ร้อยละ 64.2 จากการตกทอดทางมรดก ร้อยละ 15.2 การจับจองที่ดิน ร้อยละ 8.9 และอื่นๆ ร้อยละ 11.7 แสดงให้เห็นว่า การได้มาของที่ดินในชุมชนส่วนใหญ่เป็นการได้มาโดยต้องเสียเงิน หรือต้องจ่ายค่าที่ดิน (ตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 ลักษณะการถือครองที่ดินชุมชน

ลักษณะการถือครอง	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ซื้อ	21	41.2	204	74.5	82	49.4	55	75.3	362	64.2
ตกทอดทางมรดก	18	35.4	26	9.5	27	16.3	15	20.5	86	15.2
จับจอง	9	17.6	34	12.4	5	3.0	2	2.7	50	8.9
อื่นๆ	3	5.8	10	3.6	52	31.3	1	1.4	66	11.7
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

หมายเหตุ : อื่นๆ คือ ส.ป.ก.จัดให้เช่าอยู่อาศัย (เฉพาะชุมชนบ้านซับสนุ่น จังหวัดสระบุรี) และญาติแบ่งให้อยู่ฟรี

ขนาดเนื้อที่ถือครอง พบว่า มี 2 กลุ่มที่มีจำนวนพื้นที่ใกล้เคียงกันคือ พื้นที่ไม่เกิน 50 ตารางวา ร้อยละ 43.8 และขนาดพื้นที่ 101-200 ตารางวา ร้อยละ 43.8 ส่วนการถือครองที่ดินขนาด 51-100 ตารางวา และการถือครองที่ดินขนาดมากกว่า 200 ตารางวา คือ ร้อยละ 7.3 และ ร้อยละ 2.1 ตามลำดับ ซึ่งขนาดการถือครองที่ดินตามที่ ส.ป.ก.กำหนด คือ ให้มีได้จำนวนไม่เกิน 200 ตารางวา (2 งาน) ต่อครัวเรือน จึงพบว่าการถือครองที่ดินชุมชน ส่วนใหญ่มีขนาดไม่เกินตามที่ ส.ป.ก.กำหนด และการถือครองที่ดินที่มีขนาดมากกว่าที่ ส.ป.ก.กำหนดมีเพียงร้อยละ 2.1 ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันเช่นนี้ในทุกพื้นที่ (ตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 ขนาดการถือครองที่ดินชุมชน

ขนาด การถือครอง (วา) ²	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
น้อยกว่า 50 วา ²	22	43.1	120	43.8	73	44.0	32	43.8	247	43.8
51-100 วา ²	3	5.9	20	7.3	12	7.2	6	8.2	41	7.3
101-200 วา ²	25	49.0	128	46.7	77	46.4	34	46.6	264	46.8
มากกว่า 200 วา ²	1	2.0	6	2.2	4	2.4	1	1.4	12	2.1
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

2) การใช้ประโยชน์ที่ดิน

การใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนทั้ง 4 แห่ง พบว่า มีการใช้ประโยชน์ด้วยตนเองมากที่สุด ร้อยละ 96.8 และเมื่อจำแนกตามรายพื้นที่ พบว่า ชุมชนขับสนุ่น จังหวัดสระบุรี มีการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยตนเองมากที่สุด ร้อยละ 98.8 รองลงมาคือ ชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี และชุมชนบ้านหนองหาน จังหวัดตราด ร้อยละ 97.2 96.1 และ 95.6 ตามลำดับ

การปล่อยว่างของที่ดินในชุมชนโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์นั้น ร้อยละ 1.4 โดยชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ร้อยละ 2.6 ชุมชนบ้านปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี ไม่ได้รับประโยชน์ที่ดินชุมชน ร้อยละ 1.9 ส่วนชุมชนบ้านขับสนุ่น จังหวัดสระบุรี และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี มีการใช้ประโยชน์ที่ดินชุมชนทั้งหมด ไม่มีการปล่อยว่าง

ส่วนการที่มีเจ้าของที่ดิน ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ต้องเสียค่าเช่านั้น อาจมีน้อยว่า เจ้าของที่ดินดังกล่าวครอบครองที่ดินไว้และไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งมีจำนวนร้อยละไม่สูงนัก คือ ร้อยละ 0.7 (ตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 4.6 การใช้ประโยชน์ที่ดินชุมชน

การใช้ประโยชน์ที่ดิน	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ทำประโยชน์ด้วยตนเอง	49	96.1	262	95.6	164	98.8	71	97.2	546	96.8
ให้เช่า	1	2.0	3	1.1	1	0.6	1	1.4	6	1.1
ให้ทำฟรี	0	0.0	2	0.7	1	0.6	1	1.4	4	0.7
ปล่อยว่าง	1	1.9	7	2.6	0	0.0	0	0.0	8	1.4
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

3) การมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการสำรวจข้อมูล สภาพการณ์ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ศึกษา พบว่า คราวเรือนในชุมชนมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงร้อยละ 38.7 โดยชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี มีครัวเรือนที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากที่สุด ร้อยละ 68.6 รองลงมาคือ ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ร้อยละ 35.2 ส่วนชุมชนบ้านขับสนุ่น จังหวัดสระบุรี และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี มีจำนวนร้อยละ 44.6 และ 27.4 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.7)

ตารางที่ 4.7 การครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
มี	35	68.6	89	32.5	74	44.6	20	27.4	218	38.6
ไม่มี	16	31.4	185	67.5	92	55.4	53	72.6	346	61.3
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

กลุ่มที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ร้อยละ 36.2 ซึ่งได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แล้ว มีเพียงร้อยละ 6.2 เท่านั้น ทั้งนี้ กลุ่มดังกล่าวสามารถจัดที่ดินชุมชนประเภทที่ดินเพื่อยู่ออาศัยได้เลย โดยไม่ต้องพิจารณาคุณสมบัติความเป็นเกษตรกร แต่ต้องนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อขอรับจัดที่ดินอยู่อาศัยเพิ่มเติม จากนั้นจึงจัดที่ดินชุมชนประเภทที่ดินเพื่อยู่ออาศัยให้เกษตรกรตามความหมายในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการตามระเบียบคัดเลือก และมอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือก

เมื่อพิจารณาจากกลุ่มที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ยังไม่ได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 พบว่า มีจำนวนมากถึงร้อยละ 30.0 โดยชุมชนบ้านซับสนุ่น จังหวัดสระบุรี มีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 42.2 รองลงมา ได้แก่ ชุมชนบ้านชุมหมูปรงฟ้า จังหวัดชลบุรี ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี ร้อยละ 39.2 24.1 และ 17.8 ตามลำดับ กลุ่มที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ร้อยละ 2.5 และกลุ่มที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ร้อยละ 61.3 (ตารางที่ 4.8)

ตารางที่ 4.8 การครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ได้รับ ส.ป.ก.4-01	12	23.5	17	6.2	1	0.6	5	6.9	35	6.2
ยังไม่ได้รับ ส.ป.ก.4-01	20	39.2	66	24.1	70	42.2	13	17.8	169	30.0
รวมที่ดินในเขต ส.ป.ก.	32	62.7	83	30.3	71	42.8	18	24.7	204	36.2
ที่ดินนอกเขต ส.ป.ก.	3	5.9	6	2.2	3	1.8	2	2.7	14	2.5
ไม่มี	16	31.4	185	67.5	92	55.4	53	72.6	346	61.3
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

กลุ่มที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีเพียงร้อยละ 2.5 พบว่า มีเอกสารที่ดินเป็นโฉนด ร้อยละ 1.4 ไม่มีเอกสารที่ดิน/มือเปล่า ร้อยละ 0.5 มีเอกสารที่ดินเป็น ภท.5 ร้อยละ 0.4 และมีเอกสารสิทธิที่ดินเป็น นส.3ก ร้อยละ 0.2 (ตารางที่ 4.9)

ตารางที่ 4.9 การครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

เอกสารที่ดิน	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
โฉนด	1	2.0	3	1.1	3	1.8	1	1.4	8	1.4
นส.3ก	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.4	1	0.2
ภท.5	2	3.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.4
ไม่มีเอกสาร/มือเปล่า	0	0.0	3	1.1	0	0.0	0	0.0	3	0.5
ที่ดินนอกเขต ส.ป.ก.	3	5.9	6	2.2	3	1.8	2	2.8	14	2.5
ที่ดินในเขต ส.ป.ก.	32	62.7	83	30.3	71	42.8	18	24.6	204	36.2
ไม่มี	16	31.4	185	67.5	92	55.4	53	72.6	346	61.3
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

4.1.5 การประกอบอาชีพ

1) การประกอบอาชีพ หรือกิจการในที่ดินชุมชน

เมื่อจำแนกประชากรตามลักษณะการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพ ในที่ดินชุมชน พบว่า เป็นที่อยู่อาศัยมากที่สุดคือ ร้อยละ 73.4 ซึ่งบุคคลเหล่านี้ประกอบอาชีพ โดยไม่ใช้ที่อยู่อาศัยในที่ดินชุมชนเป็นสถานที่ประกอบกิจการ ที่เหลืออีกร้อยละ 26.6 เป็นกลุ่มผู้ที่อยู่อาศัยและใช้ที่อยู่อาศัยในที่ดินชุมชนเป็นสถานที่ประกอบอาชีพหรือกิจการต่างๆ เช่น ร้านขายของชำและเบ็ดเตล็ด ตู้ซ่อมรถมอเตอร์ไซด์ ร้านอาหารและเครื่องดื่ม บั๊มน้ำมันขนาดเล็ก ร้านตัดผมหรือร้านเสริมสวย การซื้อขายผลผลิต/วัสดุการเกษตร และร้านตัดเย็บเสื้อผ้า เป็นต้น

ส่วนการประกอบอาชีพหรือกิจการอื่นๆ ในที่ดินชุมชน ร้อยละ 1.5 ได้แก่ ร้านซ่อมนาฬิกา รับจ้างเย็บผ้า/เปลี่ยนซิป/แก้ทรงกางเกง ขายหีบศพ และรับจัดโต๊ะจีน (ตารางที่ 4.10)

ตารางที่ 4.10 การประกอบอาชีพหรือกิจการในเขตที่ดินชุมชน และใช้ที่อยู่อาศัยเป็นสถานที่ประกอบอาชีพหรือกิจการ

กิจการหรืออาชีพ	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ที่อยู่อาศัย	36	70.6	203	74.1	115	69.3	60	82.1	414	73.4
ร้านขายของชำและเบ็ดเตล็ด	9	17.6	38	13.9	19	11.4	3	4.1	69	12.2
ตัดเย็บเสื้อผ้า	0	0.0	3	1.1	1	0.6	2	2.7	6	1.1
บริการซักรีด	0	0.0	1	0.4	0	0.0	0	0.0	1	0.2
ร้านตัดผม หรือร้านเสริมสวย	0	5.9	3	1.1	2	1.2	0	0.0	5	0.8
ร้านอาหารและเครื่องดื่ม	1	0.2	2	0.7	10	6.0	1	1.4	14	2.5
ร้านขายอุปกรณ์และ	0	7.8	1	0.4	0	0.0	0	0.0	1	0.2
เครื่องใช้ไฟฟ้า										
ตู้ซ่อมรถมอเตอร์ไซด์	2	3.9	4	1.5	7	4.2	3	4.1	16	2.8
ร้านขายเฟอร์นิเจอร์	0	0.0	0	0.0	1	0.6	0	0.0	1	0.2
สถานพยาบาลหรือร้านขายยา	0	0.0	0	0.0	1	0.6	0	0.0	1	0.2
ร้านขายวัสดุก่อสร้าง	0	0.0	0	0.0	1	0.6	0	0.0	1	0.2
ร้านขายวัสดุทางการเกษตร	1	0.2	3	1.1	1	0.6	1	1.4	2	0.4
ซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร	2	3.9	3	1.1	0	0.0	0	0.0	5	0.8
หัตถกรรมในครัวเรือน	0	0.0	4	1.5	0	0.0	1	1.4	6	1.1
อุตสาหกรรมในครัวเรือน	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	0.7
ปั๊มน้ำมันขนาดเล็ก	0	0.0	0	0.0	5	3.1	1	1.4	1	0.2
ธุรกิจให้เช่า	0	0.0	2	0.7	0	0.0	0	0.0	6	1.1
โกดังเก็บของ	0	0.0	0	0.0	1	0.6	0	0.0	2	0.4
อื่นๆ	0	0.0	7	2.6	2	1.2	0	0.0	1	0.2
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

หมายเหตุ : อื่นๆ ได้แก่ ร้านซ่อมนาฬิกา รับจ้างเย็บผ้า/เปลี่ยนซิป/แก้ทรงกางเกง ขายหีบศพ และรับจัดโต๊ะจีน

2) การประกอบอาชีพ หรือกิจการนอกที่ดินชุมชน

ในกลุ่มบุคคลผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินชุมชนเพียงอย่างเดียวและไม่ได้ใช้ที่อยู่อาศัยเป็นสถานที่ประกอบอาชีพ ซึ่งมีร้อยละ 73.4 ของจำนวนครัวเรือนตัวอย่างนั้น ในจำนวนนี้พบว่า มีผู้ประกอบอาชีพการเกษตร/รับจ้างในการเกษตรมากที่สุด คือ ร้อยละ 47.3 รับจ้างทั่วไป ร้อยละ 8.2 ผู้ที่อยู่เฉยๆ ไม่มีอาชีพ (ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย) ร้อยละ 6.2 นอกนั้นได้แก่ รับราชการ พนักงานบริษัท มีแผงค้าขายในตลาด/ตลาดนัด และขายของโดยใช้รถเข็น/รถยนต์

ส่วนการประกอบอาชีพ หรือมีกิจการต่างๆ นอกที่ดินชุมชน ร้อยละ 1.4 ได้แก่ ร้านตัดผมโดยการเช่าที่ดิน ขับรถมอเตอร์ไซด์/รถยนต์รับจ้าง ขุดพลอย/ร่อนแร่ ขายประกัน และวางแผนโบราณ (ตารางที่ 4.11)

ตารางที่ 4.11 การประกอบอาชีพ หรือกิจการนอกเขตที่ดินชุมชน

กิจการหรืออาชีพ	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
อยู่เฉยๆ ไม่ได้ทำงาน	2	3.9	23	8.4	3	1.8	7	9.6	35	6.2
ค้าขายของโดยใช้รถเข็น/รถยนต์	1	2.0	4	1.5	2	1.2	5	6.8	12	2.1
มีแผงค้าขายในตลาด/ตลาดนัด	1	2.0	6	2.2	1	0.6	6	8.2	14	2.5
ทำ/รับจ้างทางการเกษตร	27	52.9	128	46.7	77	46.4	35	47.9	267	47.3
รับราชการ พนักงานบริษัท	2	3.9	10	3.7	18	10.8	2	2.7	32	5.7
รับจ้างทั่วไป	0	0.0	30	10.9	12	7.3	4	5.5	46	8.2
อื่นๆ	3	5.9	2	0.7	2	1.2	1	1.4	8	1.4
รวมมีอาชีพ/กิจการนอกชุมชน	36	70.5	203	74.1	115	69.3	60	82.1	414	73.4
รวมมีอาชีพ/กิจการในชุมชน	15	29.4	71	25.9	51	30.7	13	17.9	150	26.6
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

หมายเหตุ : อื่นๆ ได้แก่ ร้านตัดผมโดยเช่าที่ดิน รถมอเตอร์ไซด์/รถยนต์รับจ้าง ขุดพลอย/ร่อนแร่ ขายประกัน และวางแผนโบราณ

4.1.6 ขนาดการถือครองที่ดินชุมชน

ในกรณีที่เป็นเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ตามที่ ส.ป.ก.กำหนด คือ ไม่เกิน 2 งาน ซึ่งข้อเท็จจริงในส่วนกิจการต่างๆ ที่บุคคลดำเนินการอยู่ในชุมชน ตามหลักเกณฑ์กำหนดว่า การใช้ประโยชน์เพื่อประกอบกิจการ หากครอบครองที่ดินเกินกว่า 2 งาน ต้องขออนุญาต ศปจ. ซึ่งความเห็นของชุมชนในเรื่องดังกล่าวให้ความเห็นว่า สมควรจัดที่ดินให้ตามขนาดเนื้อที่ที่ถือครองอยู่เดิม (ร้อยละ 97.2) แม้ว่า จะเกินสิทธิก็ตาม โดยให้เหตุผลว่า การได้มาซึ่งที่ดินของบุคคลเหล่านี้คือ การซื้อที่ดินถึงแม้ว่าจะมีขนาดที่ดินมากเกินสิทธิ ก็ไม่สมควรจำกัดสิทธิคนเหล่านั้น เช่น บางคนมีกิจการให้เช่าที่อยู่อาศัย ซึ่งจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ที่ดินมากกว่า 2 งาน ส.ป.ก.จึงไม่ควรจำกัดสิทธิขนาดถือครองที่ดินเป็นต้น

ตารางที่ 4.12 ลักษณะการจัดที่ดินชุมชนกับขนาดการถือครองของชุมชน

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
จัดให้เท่ากันทุกคน	4	7.8	5	1.8	3	1.8	0	0.0	12	2.1
จัดตามสภาพเดิม	47	92.2	268	97.8	160	94.6	73	100.0	548	97.2
จัดตามกิจกรรม	0	0.0	1	0.4	3	1.8	0	0.0	4	0.7
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

4.1.7 ที่ดินชุมชนกับการลงทุน

การไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินชุมชน และการมีเอกสารสิทธิที่ดินชุมชน ซึ่งออกโดย ส.ป.ก. หากมีเงื่อนไขการโอน หรือการเปลี่ยนสิทธิ อาจมีผลทำให้เป็นการตัดโอกาสการประกอบอาชีพของคนในชุมชน

กรณีที่ไม่ได้มีเอกสารสิทธิใดๆ ถือว่าหมดโอกาสทุกกรณี เนื่องจากการถือที่ดินมือเปล่า ซึ่งเมื่อมีความจำเป็นใดๆ ก็ไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานได้ ไม่ว่าจะเป็นการค้ำประกัน การจำนอง หรือการขาย

กรณีที่เอกสารสิทธิที่ดินชุมชนเป็นเอกสาร ส.ป.ก. 4-01ช มีข้อดี คือ สามารถนำไปเข้าโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของ ส.ป.ก.ได้ แต่ก็ยังมีปัญหาเรื่องการเปลี่ยนสิทธิอยู่เช่นเดิม

ดังนั้นสิ่งที่คนในชุมชนร้องขอในเบื้องต้น คือ กรณีที่เป็นเกษตรกรขอให้ ส.ป.ก. ออกเอกสารที่ดินประเภท ส.ป.ก. 4-01ช ก่อน เพราะสามารถเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของ ส.ป.ก.ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการออกเอกสารเป็นโฉนด หรือเอกสารที่ดินใดๆ นั้น ยังไม่ใช่สิ่งสำคัญที่ชุมชนต้องการเพียงแต่ขอให้มีการออกเอกสารที่ดินที่สามารถนำไปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในการลงทุนประกอบกิจการ หรืออาชีพต่างๆ ได้

สำหรับคนในชุมชนที่มีที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และ/หรือไม่มีที่ดิน ส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงิน ส่วนคนที่มีความจำเป็นต้องกู้เงิน มักกู้ยืมเงินญาติพี่น้อง หรือใช้เอกสารที่ดินที่มีอยู่นอกเขต ส.ป.ก.เป็นหลักฐานค้ำประกันเงินกู้

ตารางที่ 4.13 การกู้ยืมเงินของผู้ที่มีที่ดินอยู่นอกเขต ส.ป.ก. และ/หรือไม่มีที่ดิน

หลักฐาน/แหล่งเงินกู้	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เอกสารที่ดินนอกเขต ส.ป.ก.	18	35.3	8	2.9	10	6.0	2	2.7	38	6.7
เอกสารที่ดินของญาติ	1	2.0	2	0.7	8	4.8	0	0.0	11	1.9
พอดั	0	0.0	3	1.1	0	0.0	2	2.7	5	0.9
ญาติพี่น้อง	0	0.0	36	13.2	12	7.2	0	0.0	48	8.5
หาแหล่งกู้ยืมเงินไม่ได้	0	0.0	2	0.7	0	0.0	0	0.0	2	0.4
ไม่จำเป็นต้องกู้	0	0.0	140	51.1	65	39.2	51	69.9	256	45.4
รวม	19	37.3	191	69.7	95	57.2	55	75.3	360	63.8
มีที่ดินในเขต ส.ป.ก.	32	62.7	83	30.3	71	42.8	18	24.7	204	36.2
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

4.1.8 การครอบครองสิทธิโดยการเช่า - เช่าซื้อ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเช่า - เช่าซื้อ เป็นกรณีหนึ่งที่ได้ศึกษาวิจัย คำถามคือ หากทางราชการกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินชุมชนต้องเช่า-เช่าซื้อที่ดินชุมชนดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าที่ดินที่ชุมชนครอบครองอยู่นั้น แท้จริงแล้วเป็นที่ดินของรัฐ และการที่มีบุคคลเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ควรมีการจ่ายค่าที่ดินเป็นค่าตอบแทนให้แก่รัฐในลักษณะการเช่าหรือเช่าซื้อ ซึ่งคนในชุมชนส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ไม่เห็นด้วย พร้อมทั้งให้เหตุผลว่า แม้เป็นที่ดินของรัฐก็ตาม แต่ก็ได้มาโดยการซื้อ มิใช่เป็นผู้บุกรุก จึงไม่จำเป็นต้องเสียเงินให้รัฐแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการเช่าหรือเช่าซื้อก็ตาม

คนในชุมชนบางส่วนยอมรับการเช่าซื้อ (ร้อยละ 8.2) แต่มีเงื่อนไขว่าต้องราคาถูก เป็นที่ยอมรับของผู้ครอบครองที่ดินชุมชน และได้เป็นกรรมสิทธิ์ที่สามารถนำไปซื้อขายได้ ลักษณะเช่นนี้แสดงว่าผู้ครอบครองที่ดินชุมชนไม่คำนึงว่าที่ดินนี้จะเป็กรรมสิทธิ์ของใคร เพียงแต่ว่าเมื่อตนเองซื้อมาโดยสุจริต เหตุใดจึงต้องเสียเงินซ้ำซ้อนอีก ส่วนผู้ที่ยอมรับเงื่อนไขการเช่าซื้อ เช่น ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี และชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ซึ่งเป็นเพราะคนในชุมชนดังกล่าวต้องการลงทุนต่อเนื่อง เนื่องจากพื้นที่อยู่ในแหล่งความเจริญ และถ้ารัฐกำหนดค่าเช่าซื้อในราคาถูกจนทำให้มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะเช่าซื้อได้ รวมทั้งทำให้หมดความกังวลใจในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินชุมชน ทั้งนี้ ความเห็นด้วยกับการเช่าซื้อมีน้อยมาก และไม่หนักแน่นพอ แต่ประเด็นสำคัญที่เห็น คือ ราคาต่ำ ได้กรรมสิทธิ์ และเปลี่ยนสิทธิได้

ตารางที่ 4.14 ราคาเช่าซื้อที่ดินชุมชนต่อไร่

จำนวนเงิน (บาท)	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เกิน 2,000	15	29.4	22	8.0	3	1.8	2	2.7	42	7.4
2,001 - 4,000	0	0.0	1	0.4	1	0.6	0	0.0	2	0.4
4,001 - 6,000	0	0.0	2	0.7	0	0.0	0	0.0	2	0.4
รวม	15	29.4	25	9.1	4	2.4	2	2.7	46	8.2
ไม่เห็นด้วยกับการเช่าซื้อ	36	70.6	249	90.9	162	97.6	71	97.3	518	91.8
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

4.1.9 การเปลี่ยนสิทธิในที่ดินชุมชน

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินชุมชน บุคคลในชุมชนแสดงความเห็นว่า กรณีที่ดินชุมชนที่เป็นที่อยู่อาศัยและกิจการอื่นๆ ไม่ควรมีการจำกัดสิทธิในเรื่องการซื้อขาย เปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ ซึ่งอาจเป็นการฝืนธรรมชาติของชุมชน ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปคนในชุมชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควร และไม่คิดย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย การที่ผู้คนจะอพยพไปอยู่ที่อื่นย่อมมีมากบ้างน้อยบ้างเป็นเรื่องธรรมดา เพราะอาจมีความจำเป็นบางอย่าง คือ ติดตามญาติพี่น้อง/สามี ภรรยา การเปลี่ยนอาชีพ มีผู้อื่นมาขอซื้อกิจการ ฯลฯ เหล่านี้เป็นเหตุการณ์ปกติของชุมชนทั่วไป จึงไม่ควรมีการจำกัดสิทธิการซื้อขายใดๆ นอกจากนี้ยังให้เหตุผลเพิ่มเติมอีกว่า บางครั้งอาจมีผู้สนใจเปิดกิจการและมีกำลังทรัพย์ในการลงทุนที่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อกิจการนั้นๆ ซึ่งถ้าถูกจำกัดสิทธิด้วยข้อกฎหมายของ ส.ป.ก. หรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน ทำให้ไม่สามารถลงทุนหรือเปิดกิจการได้ ส่งผลให้ไม่เกิดการลงทุน ทำให้ชุมชนไม่เติบโต รวมทั้งคนในชุมชนขาดโอกาสในการทำมาหากิน

4.1.10 สิทธิที่ดินชุมชนด้านเอกสารสิทธิ

บุคคลที่อยู่ในชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินมีสถานภาพปะปนกัน โดยในภาพรวมแล้วมักไม่มีความกังวลใจมากนักเกี่ยวกับการได้มาซึ่งประเภทของเอกสารสิทธิการถือครองที่ดิน ทั้งนี้เหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ การอยู่อาศัยในชุมชนมาเป็นเวลานาน และหน่วยงานรัฐยังไม่เคยเข้าไปจัดการจำกัดสิทธิมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่ เพียงแต่ว่าการอยู่อาศัยในที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้การออกเอกสารสิทธิที่ดินเป็นโหนดเหมือนชุมชนอื่นๆ ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นไปไม่ได้เนื่องจากต้องดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม ผู้ที่อยู่ในชุมชนยังมีความหวังว่าในอนาคต รัฐบาลจะต้องออกเอกสารเป็นโหนดที่ดิน

จากการศึกษาด้วยการสัมภาษณ์ในลักษณะสนทนากลุ่ม พบว่า ในชุมชนมีการรับทราบข้อมูลข่าวสารเป็นระยะๆ ว่ารัฐบาลจะออกเอกสารสิทธิที่ดินที่เป็นโหนด ซึ่งยังไม่มี การดำเนินการใดๆ แต่ชุมชนยังคาดหวังว่าในอนาคตอาจเป็นจริงได้

นอกจากนี้ ยังมีบุคคลที่เป็นผู้รับผิดชอบเชิงนโยบายได้เข้ามาในชุมชนและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทที่ดิน แต่เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก่อน จึงทำให้ยังไม่มีผลการดำเนินการใดๆ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในชุมชนก็ยังมี ความหวังว่า ในอนาคตจะต้องมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินเป็นโฉนดแน่นอน ประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่าคนในชุมชนมีความเข้าใจเป็นอย่างดีว่า ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น จึงไม่มีการเรียกร้องโดยตรงกับ ส.ป.ก.

อย่างไรก็ตาม ชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าถ้า ส.ป.ก. เข้ามาดำเนินการจัดที่ดิน ชุมชนแล้ว ประเภทเอกสารสิทธิที่ดินที่ชุมชนจะได้รับคืออะไร มีเพียงร้อยละ 15.4 เท่านั้นที่ทราบว่า ประเภทเอกสารสิทธิที่ดินที่จะได้รับ คือ ส.ป.ก.4-01ข

ตารางที่ 4.15 ประเภทเอกสารสิทธิที่ดินชุมชน

ประเภทเอกสารที่ดิน	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ทราบ										
ส.ป.ก.4-01ข	11	21.6	29	10.6	38	22.9	9	12.3	87	15.4
โฉนด/นส.3	0	0.0	38	13.9	18	10.8	4	5.5	60	10.7
ไม่ทราบ	40	78.4	207	75.5	110	66.3	60	82.2	417	73.9
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

สำหรับความคิดเห็นที่ชุมชนยอมรับได้ คือ ต้องการให้ ส.ป.ก. ออกเอกสารสิทธิ ที่ดินชุมชนให้ก่อน เพื่อเป็นการรับรองสิทธิ และในอนาคตอาจใช้เอกสารดังกล่าวเป็นหลักฐาน เพื่อการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทอื่นต่อไป เสมือนว่า ส.ป.ก. มอบเอกสารสิทธิที่ดินประเภทใดก็ได้ ขอรับไว้ก่อน ดีกว่าไม่มีหลักฐานอะไรเลย แต่ในความเป็นจริงแล้วชุมชนต้องการโฉนดมากกว่า เอกสารสิทธิที่ดินประเภทอื่นๆ โดยมักเปรียบเทียบกับชุมชนต่างๆ ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

ตารางที่ 4.16 ความคิดเห็นของชุมชนเกี่ยวกับประเภทเอกสารสิทธิที่ดินชุมชน

ประเภทเอกสารที่ดิน	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
อะไรก็ได้ที่แสดงสิทธิ	3	5.9	12	4.4	7	4.2	3	4.1	25	4.4
ส.ป.ก.4-01ข	1	2.0	6	2.4	9	5.4	2	2.7	18	3.2
โฉนด	47	92.1	254	92.7	150	90.4	67	91.8	518	91.8
ไม่ต้องมีเอกสารใดๆ	0	0.0	2	0.7	0	0.0	1	1.4	3	0.6
รวม	51	100.0	274	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

4.1.11 การยอมรับหลักฐานเอกสารสิทธิ

ในเบื้องต้นเมื่อชุมชนยอมรับว่าการออกโฉนดเป็นเรื่องของอนาคต และยังไม่ทราบถึงความเป็นไปได้มากนักน้อยแค่ไหน ดังนั้น เมื่อมีการมอบเอกสารสิทธิที่ดิน คนในชุมชนจึงยอมรับการออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นเอกสารสิทธิประเภทใด เหตุผลสำคัญที่คนเหล่านั้นยอมรับคือ อย่างน้อยก็มีเอกสารรับรองการถือครองที่ดินของแต่ละคน เพื่อความมั่นใจและมั่นคงในสิทธิของตนเอง รวมทั้งป้องกันกรณีพิพาทระหว่างกัน

ทั้งนี้ ชุมชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 87.8 ต้องการให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็เกษตรกรหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ บุคคลที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเลย ก็สมควรได้รับเอกสารสิทธิเหมือนกัน ไม่ควรแบ่งแยกสถานะดังกล่าวแสดงถึงความเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันมานาน ซึ่งสะท้อนว่าแม้การขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินไม่ค่อยปรากฏ แต่ก็ยังมีความชัดเจนเรื่องสิทธิ เขตแดน โดยคนในชุมชนเสนอว่าแม้ไม่มีเรื่องขัดแย้งกัน แต่เพื่อป้องกันเหตุต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ควรดำเนินการมอบเอกสารสิทธิที่ดินประเภทใดประเภทหนึ่งให้แก่บุคคลที่ครอบครองที่ดินชุมชน เพื่อแสดงถึงความชอบธรรมของสิทธิการครอบครองที่ดินนั้น

ตารางที่ 4.17 ลักษณะเอกสารสิทธิที่ดินชุมชน

ลักษณะเอกสารที่ดิน	ชลบุรี		ตราด		สระบุรี		อุทัยธานี		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ต่างชนิดกัน	10	19.6	4.9	17.9	1	0.6	9	12.3	69	12.2
ชนิดเดียวกัน	41	80.4	22.5	82.1	165	99.4	64	87.7	495	87.8
รวม	51	100.0	27.4	100.0	166	100.0	73	100.0	564	100.0

4.1.12 เอกสารสิทธิที่ดินชุมชนที่แตกต่างกัน

คนในชุมชนแสดงความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่มีคนในชุมชนจำนวนหนึ่งได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ช แล้ว เพราะมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร และมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนเกษตรกรอีกจำนวนหนึ่งซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ หรือเอกสารที่จะได้รับก็จะไม่เหมือนกันกับ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเป็นประเด็นวิจารณ์ของคนในชุมชนที่กล่าวยกตัวอย่างว่า การได้มาซึ่งที่ดินในชุมชนนั้น มักได้มาพร้อมๆ กัน หรือในเวลาไล่เลี่ยกัน แต่กลับได้รับเอกสารสิทธิที่ดินไม่เหมือนกัน ทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบด้านสิทธิในที่ดินที่ไม่เสมอภาคกัน ความคิดเห็นเช่นนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกชุมชน จากการศึกษาพบว่าแม้บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรและได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ช แล้ว ก็ยังแสดงความคิดเห็นว่า ควรให้บุคคลอื่นที่อยู่ในชุมชนเดียวกันได้รับเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนเหมือนกัน กล่าวคือ ควรได้รับเอกสารประเภทเดียวกันโดยไม่ต้องมีการแบ่งแยกในชุมชน

ตารางที่ 4.18 ความคิดเห็นของชุมชนเกี่ยวกับการจัดที่ดินชุมชน

ข้อความ	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การครอบครองสิทธิที่ดินชุมชนโดยการเช่า	2	0.4	562	99.6
การครอบครองสิทธิที่ดินชุมชนโดยการเช่าซื้อ	46	8.2	578	91.8
ควรมีการซื้อขายที่ดินชุมชนได้	357	63.3	207	36.7
การออกเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. เป็นการช่วยให้คนในชุมชนอยู่อาศัยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย	558	98.9	6	1.1
การมีสิทธิในที่ดินชุมชน เป็นการช่วยป้องกันการเกิดปัญหาขัดแย้ง				
เรื่องเขตแดน	554	95.2	10	1.8
เอกสารสิทธิที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. สามารถใช้เป็นหลักฐานค้าประกันในการกู้เงินได้	547	97.0	17	3.0
การได้รับเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. ทำให้เกิดความมั่นใจและ/หรือทำให้มีการปรับปรุงที่อยู่อาศัย/สถานที่ประกอบการ	553	98.0	11	2.0
การจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. ควรจัดให้ตามจำนวนที่ครอบครองอยู่เดิม	557	98.8	7	1.2
เอกสารสิทธิที่ดินชุมชนที่ ส.ป.ก. ออกให้ เป็นการรับรองสิทธิและทำให้มีสิทธิมากกว่าไม่มีเอกสารใดๆ	512	90.8	52	9.2
ส.ป.ก. ไม่จำเป็นต้องเข้ามาจัดที่ดินชุมชน เพราะชุมชนอยู่รวมกันมาเช่นเดิมอยู่แล้ว	146	25.9	418	74.1
ไม่จำเป็นต้องมีการออกเอกสารใดๆ ในที่ดินชุมชน เพราะไม่เดือดร้อนถึงแม้ว่าจะไม่มีเอกสารสิทธิ	140	24.8	424	75.2

4.1.13 การได้และการไม่ได้เอกสารสิทธิ

บุคคลบางประเภทที่อาจมีโอกาสน้อย หรือไม่มีโอกาสได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน บุคคลดังกล่าว ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานบริษัท/องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ที่มีอาชีพค้าขายรับจ้าง ไม่มีอาชีพ ฯลฯ ซึ่งมักอยู่อาศัยในที่ดินชุมชนเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้ใช้ที่อยู่อาศัยเป็นสถานที่อาชีพหรือประกอบกิจการ บุคคลเหล่านี้เข้าใจดีว่า สิทธิตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก.มีข้อกำหนดด้านคุณสมบัติของบุคคล และทราบว่าตนเองไม่มีสิทธิหากมีการออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดย ส.ป.ก. แต่บุคคลเหล่านี้มีความตั้งใจในการตั้งหลักปักฐานอยู่ในที่ดินชุมชน ประกอบกับที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินไม่สามารถซื้อขาย หรือเปลี่ยนสิทธิได้ จึงร้องขอให้ ส.ป.ก. หรือหน่วยงานรัฐพิจารณาคุณสมบัติบุคคลเพื่อการอยู่อาศัยในที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้มีความเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน

ชุมชนแต่ละชุมชน มีบุคคลหลากหลายอาชีพ เช่น ข้าราชการ พนักงานประจำ พนักงานส่วนท้องถิ่น และเจ้าของธุรกิจส่วนตัว เป็นต้น ในจำนวนนี้แม้ว่าจะมีจำนวนน้อยก็ตาม ถ้าหาก ส.ป.ก. จำกัดสิทธิแตกต่างกับเกษตรกรซึ่งเป็นบุคคลในชุมชนเดียวกัน ก็อาจก่อให้เกิดความแตกแยก ความเหลื่อมล้ำในชุมชนได้ ทั้งนี้ ความคิดเห็นของคนส่วนน้อย ก็เป็นสาระสำคัญ ที่ควรรับฟังไว้เพื่อพิจารณา

4.1.14 บุคคลที่ไม่ควรได้รับสิทธิที่ดิน

คณะผู้วิจัย ได้กำหนดประเด็นสำหรับการสนทนากลุ่มในชุมชนว่า มีบุคคลประเภทใดบ้างที่ไม่ควรมีสิทธิในที่ดินชุมชน และชุมชนให้ความเห็นว่า บุคคลที่ไม่ควรได้รับสิทธิที่ดินชุมชน ได้แก่ บุคคลที่ครอบครอง/ซื้อที่ดินซื้อที่ดินชุมชนแล้วปล่อยว่างทิ้งไว้เฉยๆ ไม่เข้ามาอยู่อาศัย หรือประกอบกิจการใดๆ ซึ่งมักเป็นบุคคลต่างถิ่น หรือบุคคลนอกชุมชนที่เข้ามาซื้อที่ดินไว้ เพื่อหวังเก็งกำไร กรณีดังกล่าวควรมีเงื่อนไขกำกับ เช่น ถ้ามีการซื้อที่ดินและปล่อยว่างทิ้งไว้นานเป็นระยะเวลา มากกว่า 5 ปี บุคคลเหล่านี้ไม่ควรได้รับสิทธิ เพราะอาจเป็นช่องทางการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดินชุมชน แต่ถ้าเป็นบุคคลที่ซื้อที่ดินชุมชนเพื่อการประกอบอาชีพ หรืออยู่อาศัยในชุมชน ชุมชนนั้นๆ ก็ยินดี และเห็นสมควรให้สิทธิที่ดินในชุมชนนั้น

4.2 บทวิเคราะห์

4.2.1 พื้นฐานชุมชน

จากการศึกษาพบว่า ทุกชุมชนมีความเป็นมา และมีการอยู่อาศัยของบุคคลในชุมชนเป็นเวลานานมากกว่า 30 ปี โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มาจากภูมิลำเนาเดียวกันเป็นกลุ่มก้อน ยกเว้นชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ที่มีการอพยพมาจากหลายจังหวัด เพราะการแสวงหาอาชีพ และในอดีตเคยมีปัญหาความขัดแย้งเรื่องธุรกิจเพชรพลอยบ้างพอสมควร แต่เมื่อทรัพยากรถูกนำมาใช้จนหมดแล้ว ความขัดแย้งเชิงธุรกิจก็หมดไปด้วย สถานการณ์ในชุมชนยังคงรวมกันอยู่ อาศัยได้ตามปกติ ภายในชุมชนไม่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับการถือครองที่ดินชุมชน ความคิดเห็นที่ถ่ายทอดออกมาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนควรเป็นประเภทเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง หรือการมีที่ดินชุมชนหรือไม่ แต่เป็นการยอมรับการอยู่ร่วมกันในชุมชน ความคิดเห็นเช่นนี้จะส่งผลให้การดำเนินงานออกเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. เป็นไปได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้ ควรมียุทธศาสตร์ หรือแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชน โดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง

4.2.2 ความคิดเห็นเรื่องสิทธิที่ดินของชุมชนต่อองค์กรรัฐ

ความเห็นของชุมชนในเบื้องต้นอาจไม่พึงพอใจนัก เมื่อกล่าวถึงเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนที่ไม่ใช่โฉนด หากแต่เป็นเอกสาร ส.ป.ก. 4-01ช หรือเอกสารอื่นๆ ตามคุณสมบัติบุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชน แต่ในที่สุดยอมไปตามข้อกฎหมาย ซึ่งประชาชนในชุมชนเข้าใจถึงปัญหานี้ดี เนื่องจาก ส.ป.ก. ต้องดำเนินการอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ ดังนั้น ส.ป.ก. ควรปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญห หรือการแก้ไขปัญหาลงนโยบาย ทั้งนี้ ปัญหาด้านสิทธิที่ดินชุมชนควรผลักดันสู่ระดับนโยบาย เพื่อเป็นประเด็นนำไปสู่การแก้ไขอย่างแท้จริง

4.2.3 การเช่า-เช่าซื้อที่ดินชุมชน

การเช่า-เช่าซื้อที่ดินชุมชนเป็นเรื่องที่ถูกปฏิเสธจากชุมชน จากการศึกษา ทั้งการสำรวจเชิงปริมาณ และการสนทนากลุ่ม พบว่า ชุมชนมีความคิดเห็นเป็นไปในทิศทาง เดียวกัน กล่าวคือ หากเสนอให้บุคคลในชุมชนเช่า-เช่าซื้อ มักถูกปฏิเสธ และมีเหตุผลเดียวกัน ทุกชุมชน คือ อยู่อาศัยกันมานานแล้ว และการได้มาซึ่งที่ดินเป็นการซื้อต่อมาจากผู้อื่น

นอกจากนี้ชุมชนยังทราบว่า ที่ดินชุมชนที่อยู่อาศัยในปัจจุบันเป็นที่ดินของรัฐ แต่ ระดับความคิดเห็นเป็นไปในทางตอบรับหากราคาเช่าซื้อต่ำ และในขั้นตอนสุดท้ายต้องได้รับ เอกสารสิทธิที่ดินที่เป็นโฉนด ซึ่งอาจเป็นไปได้ถ้ามีการตกลงในรายละเอียดเกี่ยวกับราคาเช่าซื้อ แต่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระดับราคา/อัตราเช่าซื้อ ควรแตกต่างกันในแต่ละชุมชน ขึ้นอยู่กับ ความเจริญของชุมชนนั้นๆ

4.2.4 การมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชน

การมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนเป็นสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิทธิที่ดินชุมชน จึงควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จากการศึกษา พบว่า ส.ป.ก. ยังไม่เคยเข้าไปศึกษาปัญหาภายในชุมชนอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะติดขัด ด้วยข้อกฎหมายซึ่งไม่อาจออกเอกสารสิทธิที่เท่าเทียมกันหรือเป็นประเภทเดียวกันได้

อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. ควรคำนึงถึงความเป็นชุมชนและการมีส่วนร่วม ถึงแม้ว่า ส.ป.ก. จะยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ทุกกรณี แต่เป็นการสร้างความเข้าใจ การรวบรวมปัญหาและความคิดเห็นจากชุมชน ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลสำหรับการแก้ไขกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการชุมชน

4.2.5 การให้สิทธิแก่บุคคลบางประเภท

การเป็นชุมชนของแต่ละพื้นที่ มักประกอบด้วยบุคคลที่มีอาชีพหลากหลาย ได้แก่ เกษตรกร ข้าราชการ พนักงานบริษัท พนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รับจ้าง กิจการส่วนตัว ฯลฯ ความหลากหลายเหล่านี้ สะท้อนความเป็นชุมชนที่เจริญเติบโต ซึ่งไม่ว่าจะเป็นชุมชนใดก็มักมี ลักษณะเช่นนี้เหมือนกันทุกชุมชน โดยที่ลักษณะชุมชนของ ส.ป.ก.ก็เช่นเดียวกัน การที่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรเข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังมีการประกาศเขต ปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่ก็เป็น การเข้ามาอยู่อาศัย หรือได้ที่ดินมาโดยชอบธรรมแล้ว สิทธิบุคคล จึงควรมีเท่าเทียมกัน ดังนั้น การจัดที่ดินชุมชนควรคำนึงถึงสิทธิของบุคคลในเรื่องดังกล่าวด้วย

4.2.6 การตรวจสอบการถือครอง

จากการตรวจสอบข้อมูลการสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดินชุมชน พบว่า มีบุคคล จำนวนหนึ่งที่ไม่มาสอบสวนสิทธิ โดยมีสาเหตุหลัก 2 ประการ ได้แก่ ผู้ครอบครองที่ดินชุมชน ไม่อยู่ในพื้นที่ และอีกสาเหตุหนึ่งคือผู้ครอบครองที่ดินชุมชนเจตนาไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการ สอบสวนสิทธิ ซึ่งจากการเก็บข้อมูลเชิงลึกถึงสาเหตุประการหลังนี้พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ครอบครอง

ที่ดินชุมชนที่มีขนาดเกินสิทธิ (มากกว่า 2 งาน) บุคคลเหล่านี้ให้เหตุผลว่า หากแจ้งเรื่อง
การครอบครองที่ดินชุมชนกับ ส.ป.ก. จะทำให้ไม่สามารถซื้อขายที่ดินนั้นได้ จึงไม่เข้ารับ
การสอบสวนสิทธิ ฉะนั้น การดำเนินการจัดที่ดินชุมชนจึงต้องตรวจสอบสิทธิบุคคลที่ยังไม่ได้
สอบสวนสิทธิเสียก่อน เพื่อให้บุคคลในชุมชนได้รับการปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
กรณีบุคคลเจตนาไม่เข้าระบบตามกระบวนการจัดที่ดินชุมชน

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินกับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทาง การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเงื่อนไขความแตกต่างด้านสิทธิของบุคคลในชุมชน ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน 4 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ชุมชนบ้านชัยสนุ่น จังหวัดสระบุรี และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี

การเก็บรวบรวมข้อมูล มี 2 ลักษณะ คือ ใช้แบบสัมภาษณ์ (แบบตรวจรายการ และแบบเติมข้อความ) เป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลในชุมชน จำนวน 564 ราย หรือร้อยละ 50.0 ของครัวเรือนในชุมชนทั้งหมด 1,128 ครัวเรือน และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับผู้นำชุมชน ประมาณชุมชนละ 8-15 ราย ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้นำต่างๆ ที่ไม่เป็นทางการ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ระเบียบวิธีทางสถิติ ค่าร้อยละ และค่าเฉลี่ย ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

5.1.1 ลักษณะชุมชน

ชุมชนที่ศึกษาทั้ง 4 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า จังหวัดชลบุรี ชุมชนบ้านหนองบอน จังหวัดตราด ชุมชนบ้านชัยสนุ่น จังหวัดสระบุรี และชุมชนบ้านป่าสัก จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งเป็นชุมชนที่ก่อตั้งและอยู่อาศัยกันมานานตั้งแต่ 20 - 30 ปีขึ้นไป โดยส่วนใหญ่มีระยะเวลามากกว่า 30 ปี ก่อนจะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน และการได้มาของที่ดินส่วนใหญ่เป็นการซื้อขาย ภายในชุมชนมีการประกอบอาชีพและกิจการหลากหลาย มีความเจริญทางกายภาพ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เป็นต้น

5.1.2 การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

ความคิดเห็นของชุมชนเกี่ยวกับการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ ต้องการให้มีการจัดที่ดินชุมชนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่พบประเด็นที่แปลกแยกออกไป กล่าวคือ

1) การมีสิทธิในที่ดินชุมชนบุคคลในชุมชนส่วนใหญ่ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินชุมชน และเข้าใจดีว่า ส.ป.ก. ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบให้กรรมสิทธิ์ หรือออกเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนประเภทโฉนด จึงยังไม่มี การต่อต้านการดำเนินงานของ ส.ป.ก.

2) กรณีที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการออกเอกสารสิทธิใดๆ ในที่ดินชุมชน บุคคลที่ครอบครองที่ดินในชุมชนนั้นๆ สามารถยอมรับได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นของการรับรองสภาพ และอาณาเขตดินแดนที่แน่นอน โดยขอให้ ส.ป.ก. ควรเร่งดำเนินการ

3) ประชากรในชุมชนยอมรับเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนที่ ส.ป.ก. ออกให้ โดยมีเหตุผลสำคัญนอกเหนือจากการเป็นหลักประกันในข้อ 2) อีกประการหนึ่งคือ มีความหวังว่าในอนาคตอาจใช้เอกสารสิทธิที่ดินชุมชนดังกล่าว เป็นหลักฐานการแสดงสิทธิเพื่อการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทอื่นต่อไป

4) เกษตรกร และบุคคลทั่วไปในชุมชน ต้องการให้ ส.ป.ก. ดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนโดยเร็ว เนื่องจากต้องการใช้เป็นหลักฐานค้ำประกันเงินกู้ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

5) ชุมชนมีความเห็นว่า การออกเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนไม่ควรมีการแบ่งแยกประเภทเอกสาร โดยขอเป็นเอกสารประเภทเดียวกันทั้งหมด และสามารถซื้อขาย เปลี่ยนสิทธิ หรือโอนสิทธิให้กันและกันได้

6) บุคคลที่อาจมีคุณสมบัติเสี่ยงต่อการได้รับเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนหรือไม่นั้น เช่น ข้าราชการ พนักงานบริษัท พนักงานส่วนท้องถิ่น และผู้รับจ้างแรงงานทั่วไป เป็นต้น เหล่านี้ได้รับรองต่อ ส.ป.ก. โดยให้ตนเองมีสิทธิ และสามารถครอบครองที่ดินชุมชนได้ ซึ่งบุคคลในชุมชนก็มีความเห็นสอดคล้องให้บุคคลเหล่านี้มีสิทธิเช่นเดียวกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. นอกจากต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย หรือ พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ส.ป.ก.ยังต้องคำนึงถึงความต้องการของชุมชน รวมทั้งสภาพความเป็นอยู่ที่เป็นจริงในปัจจุบัน ดังนั้น ส.ป.ก. ควรมีแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้เหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ดังนี้

5.2.1 ด้านนโยบาย

ส.ป.ก. ควรเสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไข ระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินชุมชนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้มีสภาพเช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ โดยเฉพาะเอกสารการถือครองที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้เอกสารสิทธิที่ดินมีลักษณะหรือประเภทเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งอาจเป็นโครงการระยะยาว ทั้งนี้ อาจเสนอให้ ส.ป.ก. ไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการก็ได้ เนื่องจากในสภาพการณ์ปัจจุบันการที่ชุมชนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวเนื่องจากมีปัญหาด้านคุณสมบัติผู้ครอบครองที่ดินชุมชน ขนาดการถือครองที่ดิน รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านการโอนสิทธิ

5.2.2 การดำเนินการจัดที่ดินชุมชน

ภายใต้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส.ป.ก. ควรดำเนินการจัดการที่ดินชุมชน ดังนี้

1) ควรเร่งดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่บุคคลในชุมชนทุกคน ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. เนื่องจากบุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชน ยังไม่มีเอกสารใดๆ ที่เป็นการรับรองสิทธิการครอบครองที่ดินชุมชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิเบื้องต้น เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่บุคคลที่ครอบครองที่ดินชุมชน และเกิดความมั่นคงในชุมชนนั้นๆ

2) การออกเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนใดๆ ในชุมชน ต้องไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของคนในชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม หรือไม่ควรให้เกิดความแตกต่างกันในชุมชน เช่น คนที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. 4-01ช ให้ได้นั้น อาจจัดทำเป็นเอกสารสิทธิประเภทอื่นที่ไม่ทำให้สูญเสียสถานภาพการครอบครองที่ดินอยู่เดิม แม้ว่าอาจทำให้ขาดโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลที่ไม่ได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01ช เสียสิทธิที่มีอยู่เดิม หรือถูกจำกัดสิทธิลงมากกว่าเดิมที่มีอยู่

5.2.3 การกำหนดขนาดเนื้อที่ถือครอง

การกำหนดขนาดเนื้อที่ถือครอง ในกรณีเป็นที่ย่อยอาศัยไม่เกิน 2 งาน แต่ถ้าเป็นกิจการอื่น มีระเบียบกำหนดให้ คปจ. พิจารณา สำหรับกรณีของบุคคลที่ได้มาซึ่งที่ดินโดยสุจริต อาจกำหนดขนาดเนื้อที่ถือครองให้เป็นไปตามที่ครอบครองอยู่เดิม และควรมีการติดตามผลการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย

5.2.4 คุณสมบัติของบุคคลถือครอง

ควรให้องค์กรส่วนท้องถิ่น หรือชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ถือครองที่ดินชุมชน เนื่องจากบุคคลผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีหลากหลาย และผู้นำชุมชนมักทราบเรื่องราวความเป็นมาของผู้คนในชุมชน สำหรับการพิจารณาถึงสิทธิของบุคคลผู้ถือครองที่ดินชุมชน มีบางประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่ผู้นำให้ความเห็น เช่น กรณีมีผู้มาซื้อที่ดินไว้ เพื่อหวังเก็งกำไร มิได้มีเจตนาเข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนจริงๆ เหล่านี้จะดำเนินการให้สิทธิหรือไม่ อย่างไร ซึ่งอาจมีกรณีอื่นๆ อีกด้วย ดังนั้น จึงควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการจัดที่ดินชุมชนของบุคคลเหล่านี้

5.2.5 การทำประชาพิจารณ์

พื้นที่จังหวัดใดที่มีที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ควรให้มีการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการจัดที่ดินชุมชน โดยพิจารณาเลือกชุมชนที่มีบุคคลหลากหลายสาขาอาชีพ และควรทำประชาพิจารณ์อย่างน้อย จังหวัดละ 1 ชุมชน รวมทั้งควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี เพื่อหาข้อสรุป และรวบรวมผลการทำประชาพิจารณ์เสนอผู้บริหาร เพื่อผลักดันให้เกิดผลในเชิงนโยบาย

5.3 ความสับสน

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ได้จำกัดถึงการใช้กรอบกฎหมายที่มีอยู่เป็นตัวตั้ง ข้อสำคัญเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงจากกลุ่มตัวอย่างของชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน และเป็นการสะท้อนความคิดเห็นจากชุมชนเป็นหลักในด้านแนวคิดหลายประเด็น ซึ่งอาจไม่สามารถดำเนินการได้ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ผลการศึกษา บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ ต้องการแสดงให้เห็นสถานการณ์ที่เป็นจริง ในส่วนของปัญหา หรือข้อจำกัดต่างๆ อาจไม่สามารถป้องกันแก้ไขได้ทั้งหมดภายใต้เงื่อนไขที่มีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากสภาพชุมชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้มีพัฒนาการในชุมชนมายาวนาน มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไม่แตกต่างจากชุมชนทั่วไป เพียงแต่มีปัญหาด้านสิทธิในที่ดินชุมชนเท่านั้น ฉะนั้น การแก้ปัญหาในหลายประเด็น จึงควรผลักดันให้มีการแก้ไขในเชิงนโยบายระดับประเทศ

เอกสารอ้างอิง

- กรรณิกา ชมดี. 2542. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ม.ป.ป. กระบวนการทำงานชุมชน. (เอกสารโรเนียว).
- กุนจันทร์ สิงห์สุ. 2533. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบำรุงรักษาสะพานอันเนื่องมาจากโครงการ กสข. กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- กัลยารัตน์ รัตนะจิตร์. 2543. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน : กรณีศึกษาป่าเขาวง ตำบลป่าอ้อและตำบลระบำ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี. กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. 2544. “กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วทวน สืบสน และคลุมเครือ”. น.123 ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.
- ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. 2527. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.
- นรินทร์ จงวุฒิเวศย์. 2527. “กลวิธีแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท”. น.103. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บรรจง กนะกาชัย. 2540. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาป่าชายเลน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี. กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ปกรณ์ ปรียากร. 2530. ทฤษฎี แนวคิด และกลยุทธ์เกี่ยวกับการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.

ประมูล เพชรสว่าง. 2534. ป่าไม้กับที่ดินทำกิน ข้อเท็จจริงปัญหา และข้อเสนอแนะ.
สถาบันนโยบายการศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2534. "การอนุรักษ์ธรรมชาติแนวทางการปฏิบัติการของท้องถิ่น
บางใหญ่". วารสารป่าชุมชน. 5 (กรกฎาคม-สิงหาคม) : 21 - 23.

ประเวศ วสี. 2531. วิกฤตหมู่บ้านไทย ทางออก และอนาคตอยู่ที่ไหน. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์หมู่บ้าน.

ไพโรจน์ โลกนิยม. 2541. "ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน". 23 ปีกับการปฏิรูปที่ดิน (เอกสาร
เผยแพร่ ฉบับที่ 277). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

วันชัย วัฒนศัพท์. 2544. "การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย". น. 59 ใน ธรรมนูญ
การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.

สร ปิ่นอักษร. 2548. การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม
กับการมีส่วนร่วมของประชาชน. สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร : บริษัท
เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.

สุรีย์ ดัณฑ์ศรีสุวรรณ. 2531. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของผู้นำเยาวชน
คลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์
ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุวรรณี คงทอง. 2536. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าชายเลนชุมชน
ในอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง. กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2540. เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็น
จากสาธารณะ เรื่อง การปฏิรูปที่ดิน 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (เอกสารถ่ายสำเนา)



สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2514. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

_____. 2543. รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม. ครั้งที่ 1/2543 วันที่ 8 มีนาคม 2543. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

_____. 2545. "การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน".
ส.ป.ก. สานสัมพันธ์ ส.ป.ก. ปีที่ 5 ฉบับที่ 6 พฤษภาคม 2535. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

_____. มทบ. เอกสารสรุปข้อมูลชุมชน โครงการจัดที่ดินชุมชน
ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินชุมชนบ้านหนองบอน หมู่ที่ 1 2 3 และหมู่ที่ 5 ตำบลหนองบอน
อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (เอกสารถ่ายสำเนา)

_____. มทบ. เอกสารสรุปข้อมูลชุมชน โครงการจัดที่ดินชุมชน
ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินชุมชนบ้านชุมชนมปรกฟ้า หมู่ที่ 7 ตำบลเกาะจันทร์
อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (เอกสารถ่ายสำเนา)

_____. มทบ. เอกสารสรุปข้อมูลชุมชน โครงการจัดที่ดินชุมชน
ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินชุมชนบ้านชัยสนุ่น หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 13 ตำบลชัยสนุ่น
อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (เอกสารถ่ายสำเนา)

_____. มทบ. เอกสารสรุปข้อมูลชุมชน โครงการจัดที่ดินชุมชน
ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินชุมชนบ้านป่าสัก หมู่ที่ 9 ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก
จังหวัดอุทัยธานี. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (เอกสารถ่ายสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. สรุปสาระสำคัญ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. 2544.

รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2543.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิบูลย์การปก.

_____. 2545. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

2544. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิบูลย์การปก.

อดิศักดิ์ นุสิทธิ์. 2541. “การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเมืองและอุตสาหกรรม”.

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงของโลก กรณีศึกษา :

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและสิ่งปกคลุมดินในประเทศไทย.

โครงการสหวิทยาการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2544. สิทธิชุมชนของเกษตรกรกับการจัดการทรัพยากร

เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

(เอกสารโรเนียว)

ภาคผนวก
แบบสัมภาษณ์ เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน
กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เลขที่แบบสัมภาษณ์ ☐☐☐

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ (เจ้าของที่ดิน).....
บ้านเลขที่.....ชื่อบ้าน.....หมู่ที่.....ตำบล.....
อำเภอ.....จังหวัด.....
2. สมาชิกในครัวเรือนที่อยู่ในวัยทำงาน (อายุ 15-65 ปี) และยังไม่แยก ครอบครั.....คน ☐
3. การอยู่ในชุมชนแห่งนี้ ☐
() เกิดในชุมชนนี้
() อพยพมาจากที่อื่น (ระบุ).....
เนื่องจาก.....
4. ระยะเวลาที่อยู่ในชุมชน ☐
() 1-10 ปี
() 11-20 ปี
() 21 - 30 ปี
() มากกว่า 30 ปี
5. การได้มาของที่ดินในชุมชน ☐
() ซื้อ
() ตกทอดทางมรดก
() จ้างจอง
() อื่น ๆ (ระบุ).....
6. การถือครองที่ดินในชุมชนมีทั้งหมด.....ไร่ ☐☐☐☐
7. การใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชน (บางคนอาจมีที่หลายแปลง)
() ทำประโยชน์ด้วยตัวเอง.....ไร่ ☐☐☐☐
() ให้เช่า.....ไร่ ☐☐
() ให้ทำฟาร์ม.....ไร่ ☐☐
() ปลูดยาวาง.....ไร่ ☐☐
() ทำการเกษตร.....ไร่ ☐
8. การมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ☐
() มี
() ไม่มี
9. มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขต ส.ป.ก. จำนวน.....ไร่ ☐☐☐☐
() ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 แล้ว ☐
() ยังไม่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01

10. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกเขต จำนวน.....ไร่

() โฉนด.....ไร่

() นส.3.....ไร่

() นส.3ก.....ไร่

() อื่นๆ.....ไร่

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

11. การประกอบกิจการในที่ดินชุมชน หรืออาชีพที่ทำ

() ที่อยู่อาศัย

() ร้านขายของชำและเบ็ดเตล็ด

() เย็บเสื้อผ้า

() บริการซัก อบ รีด

() ร้านตัดผม หรือร้านเสริมสวย

() ร้านขายอาหารและเครื่องดื่ม

() ร้านขายอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า

() ร้านซ่อมไดนาโม

() ร้านขายอุปกรณ์รถยนต์/รถมอเตอร์ไซด์

() อยู่ซ่อมรถยนต์/มอเตอร์ไซด์

() ร้านขายเฟอร์นิเจอร์

() สถานพยาบาล หรือร้านขายยา

() ร้านขายวัสดุก่อสร้าง

() ร้านขายวัสดุทางการเกษตร

() ซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร

() หัตถกรรมในครัวเรือน

() อุตสาหกรรมในครัวเรือน

() โรงสีขนาดเล็ก

() ปั่นน้ำมันขนาดเล็ก

() ธุรกิจให้เช่า

() ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

() โทรศัพท์เอกชน

() ไปรษณีย์เอกชน

() โกดังเก็บของ

() สถานบันเทิง

() ตลาด

() อื่นๆ (ระบุ).....

12. สำหรับผู้ที่ไม่ได้ทำกิจกรรมในที่ดินชุมชนโดยใช้เป็นที่อยู่อาศัยอย่างเดี่ยว ท่านประกอบอาชีพอะไร ☐
- () อยู่เฉยๆ
- () ค้าขายโดยใช้รถเข็น/รถยนต์
- () มีร้านแผงค้าขายในตลาด/ตลาดนัด
- () นายหน้า
- () ทำ/รับจ้างทางการเกษตร
- () รับราชการ/พนักงานบริษัท
- () รับจ้างทั่วไป
- () อื่นๆ (ระบุ).....
13. ท่านทราบหรือไม่ว่าถ้า ส.ป.ก. เข้ามาจัดที่ดินในชุมชนนี้ ท่านจะได้รับเอกสารสิทธิประเภทใด ☐
- () ทราบ (ระบุ).....
- () ไม่ทราบ
14. ปัจจุบันท่านได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินชุมชนอย่างไร ☐
- () ได้รับเอกสารสิทธิ (ระบุ).....
- () ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ
15. เนื่องจากคนในชุมชนที่ทั้งที่เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากการจัดของ ส.ป.ก. และบุคคลอื่นๆ ที่ไม่เป็นเกษตรกรตามความหมายของ ส.ป.ก. ดังนั้นหาก ส.ป.ก. จัดที่ดินชุมชนและมีการมอบเอกสารสิทธิ ลักษณะของเอกสารสิทธิควรเป็นอย่างไร ☐
- () เอกสารสิทธิควรแตกต่างกันตามคุณสมบัติของผู้เป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร
- () เอกสารสิทธิควรเป็นชนิดเดียวกันทั้งชุมชน
16. การจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. ท่านคิดว่าควรจัดอย่างไร ☐
- () ควรจัดให้เท่ากันทุกคน
- () จัดตามสภาพเดิมที่ถือครองอยู่
- () ควรจัดตามสภาพกิจการที่ทำ
17. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ถ้า ส.ป.ก. จะออกเอกสารเพื่อให้เช่า ☐
- () เห็นด้วย
- () ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
18. ท่านเห็นด้วยกับการที่ ส.ป.ก. จะออกเอกสารให้เช่าซื้อเพื่อท่านจะได้กรรมสิทธิ์ ☐
- () เห็นด้วย
- () ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
19. ที่ดินชุมชน ควรมีการซื้อขายกันได้ ☐
- () เห็นด้วย เพราะ.....
- () ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

20. ถ้าเห็นด้วยกับการให้เช่าซื้อ ท่านคิดว่าเป็นราคาเท่าไรต่อไร่ ☐
- () ไม่เกิน 2,000 บาท
- () 2,001 - 4,000 บาท
- () 4,001 - 6,000 บาท
- () มากกว่า 6,000 บาท
21. การมีหนี้สินปัจจุบัน (การใช้เครดิตทางการค้าไม่ถือเป็นการกู้เงิน/หนี้สิน) ☐
- () มีหนี้สิน จำนวน.....บาท
- () ไม่มีหนี้สิน
22. ท่านที่มีที่ดินเฉพาะที่ดินชุมชน (ไม่มีที่ดิน ส.ป.ก.) ท่านกู้เงินได้อย่างไร ☐
- () ใช้เอกสารที่ดินที่มีอยู่นอกเขต ส.ป.ก. ค้ำประกัน
- () ใช้เอกสารที่ดินของญาติค้ำประกัน
- () กู้พ่อค้า
- () กู้หรือขอยืมญาติพี่น้อง
- () ไม่สามารถหาแหล่งกู้เงินได้
- () อื่นๆ (ระบุ).....
23. ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการที่ ส.ป.ก. เข้ามาดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ชุมชน ☐
- ...ซึ่งเป็นการช่วยให้คนในชุมชนอยู่ได้โดยถูกกฎหมาย
- () เห็นด้วย
- () ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
24. การมีเอกสารสิทธิรับรอง ช่วยทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องเขตแดนซึ่งกันและกัน ☐
- () เห็นด้วย
- () ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
25. เอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. จะดำเนินการให้ นั้น สามารถใช้เป็นหลักประกันสำหรับการกู้เงิน ☐
- () เห็นด้วย
- () ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
26. การได้รับเอกสารสิทธิจาก ส.ป.ก. ทำให้เกิดความมั่นใจในการปรับปรุงที่อยู่อาศัย/
สภาพกิจการ ☐
- () เห็นด้วย
- () ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
27. การจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. ควรจัดให้ในชุมชนตามจำนวนที่ครอบครองอยู่เดิมเหมาะสมแล้ว ☐
- () เห็นด้วย
- () ไม่เห็นด้วย เพราะ

28. การจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก. และมีเอกสารสิทธิที่ดินรับรอง ทำให้ท่านมีสิทธิในที่ดินดีขึ้นกว่า
ก่อนการจัดที่ดินชุมชน และไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน ☐

() เห็นด้วย

() ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

29. ส.ป.ก. ไม่จำเป็นต้องเข้ามาจัดที่ดินชุมชน เพราะชุมชนอยู่กันมาเช่นเดิมอยู่แล้ว ☐

() เห็นด้วย

() ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

30. ไม่จำเป็นต้องมีเอกสารใดๆ ในที่ดินชุมชน เพราะท่านไม่ได้รับความเดือดร้อน
ถึงแม้จะไม่มีเอกสารสิทธิ ☐

() เห็นด้วย

() ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

31. ในที่สุดแล้วท่านต้องการเอกสารที่ดินชุมชนประเภทใด ☐

() เอกสารอะไรก็ได้ที่แสดงสิทธิที่ดิน

() ส.ป.ก. 4-01 ช

() โฉนด

() ไม่จำเป็นต้องมีเอกสารสิทธิ

() อื่น ๆ (ระบุ).....

32. ความคิดเห็นระหว่างที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินกับการมีเอกสารสิทธิที่ดินซึ่งออกโดย ส.ป.ก.

() ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน

() มีเอกสารสิทธิที่ดินซึ่งออกให้โดย ส.ป.ก.

33. การที่ท่านทำกิจการในที่ดินชุมชนและขณะนี้ยังไม่มีเอกสารใดๆ

ท่านได้รับผลกระทบด้านใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท่าน

() สภาพปัญหา .

() การแก้ไข

35. ข้อเสนอแนะต่อการจัดที่ดินชุมชนของ ส.ป.ก.

ที่ปรึกษาโครงการวิจัย : วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์

หัวหน้าโครงการวิจัย : บุญช่วย อุ๋นชัยศรี

ผู้ร่วมวิจัย : พอใจ คล้ายสวน
ถาวรศักดิ์ พึ่งอุดม
เลิศศักดิ์ สุขสวัสดิ์
สุทัศน์ กลีบบัว

ผู้ช่วยวิจัย : เกตุร แม่ทอง
จุฑาทิพย์ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา

พิมพ์ต้นฉบับ : สุภาวีย์ กำเหนิดนนท์
ก้าน สาทรรักทอง

พิสูจน์อักษร : มาริดา คล้ายชัย

