

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการวิจัยผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในชุมชนบริเวณพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) ซึ่งแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเหล่านี้มีดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน

2.1.1 ความหมายของที่ดิน

2.1.2 การใช้ที่ดิน

2.2 แนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลทำให้เกษตรกรขายที่ดินทำกิน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะสังคม เศรษฐกิจ ของเกษตรกรในเขตชานเมือง

2.3.1 การเปลี่ยนแปลงลักษณะสังคม เศรษฐกิจ ของเกษตรกรในบริเวณชานเมือง

2.3.2 การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินบริเวณชานเมือง

2.3.3 การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของเมือง

2.4.1 การขยายตัวของการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย

2.4.2 การกำหนดนโยบายหรือแผนการใช้ที่ดินของเมือง

2.4.3 การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเชียงใหม่

2.5 แนวคิดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

2.5.1 ผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรม

2.5.2 ความสูญเสียของชลประทาน

2.5.3 ผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินและชุมชน

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรชานเมือง

2.6.1 ปรากฏการณ์การเติบโตของชานเมือง

2.6.2 การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรชานเมืองโดยแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน

2.1.1 ความหมายของที่ดินและการใช้ที่ดิน

จุฬารัตน์ และสนธิ บางยี่ขัน (2527) ให้ความหมายเกี่ยวกับที่ดินดังนี้

ในทางวิทยาศาสตร์ “ที่ดิน” คือสารที่ประกอบด้วยอนุภาคเล็ก ๆ ของสสารต่าง ๆ เป็นต้นว่า ไม้ผุ หินผุ ดินพีชชนิดต่าง ๆ ตะไคร่น้ำที่สลายตัวเป็นชั้นเล็ก ๆ โดยที่ดิน ฟ้าอากาศ กระแสน้ำทำให้เกิดดินขึ้น

ในทางกฎหมาย “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นดินทั่วไปและให้ความหมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ และที่ชายทะเลด้วย

นิวัติ เรืองพานิช (2537) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับที่ดิน (Land) หมายถึง พื้นแผ่นดิน มากไปด้วยเนื้อดินซึ่งสามารถอำนวยประโยชน์แก่มนุษย์ได้เป็น 2 ประการด้วยกัน แล้วแต่ วัตถุประสงค์และความต้องการของมนุษย์ ประการแรก เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยตรงจากการ ดัดแปลงฝีมือของมนุษย์ เช่น ที่ดินว่างเปล่า ที่อยู่อาศัย ที่ตั้งของเมืองต่าง ๆ ในปัจจุบันอาจเคย เป็นที่ตั้งของป่ามาก่อนก็ได้ แต่ถูกดัดแปลงด้วยฝีมือของมนุษย์ ประการที่สอง เป็นการ ใช้ประโยชน์ทางอ้อมโดยใช้ประโยชน์ในรูปของทิวทัศน์อันสวยงามตามธรรมชาติ ไม่ได้มีการดัดแปลง แต่ประการใด จึงจัดเข้าอยู่ในทรัพยากรที่สามารถรักษาให้คงอยู่ได้

ไกรสร คือประโคน (2531) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ “ที่ดิน” ในแง่ต่าง ๆ ไว้ 7 ลักษณะ คือ

1) การมองที่ดินในขอบเขตที่ว่างเปล่า (Space) เช่น ที่ว่างที่เป็นพื้นผิวโลก ซึ่งมีปริมาณคงที่เพิ่มไม่ได้ ลดลงไม่ได้ พื้นผิวโลก นอกจากจะเป็นที่ดินแล้ว ยังประกอบด้วย ส่วนที่เป็นน้ำ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล มหาสมุทร ส่วนที่เป็นภูเขา ส่วนที่เป็นที่ราบ การมอง ที่ดินในแง่ขอบเขตที่ว่างนี้ ยังคลุมถึงส่วนลึกของผิวดินลงไป ซึ่งประกอบด้วยเนื้อดินและแร่ธาตุ ต่างๆ รวมทั้งความว่างเปล่าที่อยู่บนผิวดิน

2) ที่ดินคือ ที่ที่เป็นสภาพธรรมชาติหรือสภาพธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน การมองที่ดินในแง่สภาพแวดล้อมธรรมชาติ (Nature) หมายถึง สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติที่อยู่ เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น แสงแดด ฝน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของฝนฟ้าอากาศ การระเหยของน้ำ คือของแสงแดด ลม ฝน เป็นส่วนประกอบของที่ดิน และยังหมายรวมถึง ความสูงต่ำของที่ดิน เช่น ที่ราบภาคกลาง ที่ราบสูงตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น การมองในแง่สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ยังหมายรวมถึงความอุดมสมบูรณ์ของดิน สภาพธรรมชาติของที่ดินอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ โดย เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการทางด้านการเกษตร การบุกเบิกที่ดินที่เป็นสภาพธรรมชาติมาใช้ในการเพาะปลูก

ซึ่งทำให้หมดสภาพหรือทำให้สภาพของธรรมชาติของดินลดน้อยลงไป ดังนั้น ความหมายของที่ดินในแง่ของสภาพธรรมชาตินั้นไม่จำเป็นต้องมีลักษณะคงที่เสมอไป

3) ที่ดินคือปัจจัยการผลิต ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งควบคู่ไปกับแรงงาน และการจัดการที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต อาหาร พืชเส้นใยที่ใช้ทำเครื่องนุ่งห่ม ผลิตวัสดุก่อสร้าง เช่น ไม้ เป็นแหล่งกำเนิดของสินแร่ต่าง ๆ และวัตถุดิบอื่น ๆ ที่นำมาใช้ประโยชน์ได้

4) ที่ดินคือของที่ใช้ประโยชน์ได้ (Land as a consumption goods) การมองที่ดินในแง่เป็นของที่ใช้ประโยชน์ เช่น สถานที่ตั้งของตึกกรมบ้านช่อง ที่จอดรถ ที่พักผ่อนหย่อนใจ ในบางครั้งเราอาจจะเห็นว่าที่ดินในแง่นี้อาจเป็นปัจจัยการผลิตด้วย

5) คำจำกัดความของที่ดินขึ้นอยู่กับท้องที่หรือสภาพที่ตั้ง (Situation of Location) เป็นการมองความหมายของที่ดินในแง่สมัยใหม่ เพราะที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ กัน มีความสำคัญมีคุณค่าไม่เหมือนกัน เช่น ที่ในเมืองแพงกว่าที่ชานเมือง ถึงแม้จะเป็นที่ว่างเปล่าเหมือนกัน ต่างกัน ในแง่ความสำคัญของการใช้ที่ดิน และมูลค่าของที่ดิน ความแตกต่างนี้เกิดขึ้นจากความแตกต่างของสถานที่ตั้ง

6) ที่ดินคือทรัพย์สินสมบัติโดยเฉพาะ

เป็นทรัพย์สินสมบัติของเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของทรัพย์สินสมบัติ ซึ่งกฎหมายคุ้มครอง ใครเป็นเจ้าของที่ดิน ใครจะมาแย่งชิงหรือรุกรานไม่ได้ กฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าของที่ดินในแง่เป็นเจ้าของทรัพย์สินสมบัติ

7) ที่ดินคือทุน (Capital)

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งที่ควบคู่ไปกับแรงงาน ทุน และการจัดการ คือพยายามแยกที่ดินออกจากทุน แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินก็เป็นทุนชนิดหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์บางท่านแยกที่ดินออกจากทุน โดยให้คำจำกัดความของที่ดินว่า

- ที่ดินเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ในขณะที่ทุนคือ สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นมา เก็บออกมาหรือสะสมมา

- ที่ดินเป็นของคงทน (Durable) ในขณะที่ทุนเป็นของที่ไม่คงทนหรือใช้แล้วหมดสิ้นไป (Expendable)

2.1.2 การใช้ที่ดิน

การใช้ที่ดิน หมายถึง การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดินที่มีอยู่นั้นให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเกิดผลตอบแทนมากที่สุด

1. ความแตกต่างระหว่างการใช้ที่ดินในเมืองกับชนบท

การใช้ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศยังคงอยู่ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นแหล่งที่ทำกินของประชากรในชนบท และเป็นแหล่งพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในฐานะปัจจัยการผลิต การส่งเสริมให้พื้นที่การเกษตรสามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ รัฐบาลได้ลงทุนก่อสร้างโครงการชลประทานเพื่อสำรองน้ำไว้ให้เกษตรกรได้ใช้เพาะปลูกในช่วงหลังฤดูฝน ซึ่งทำให้เกษตรกรที่มีที่ดินอยู่ในบริเวณเขตการส่งน้ำชลประทานนั้น มีสัดส่วนของการทำกินเพียงพอกว่าเกษตรกรผู้ที่มีที่ดินทำกินอยู่นอกเขตชลประทาน ถึงแม้ที่ดินจะแปลงเล็กเท่ากัน แต่ที่ดินในเขตชลประทานจะมีโอกาสดีกว่าเกือบเท่าตัว นอกจากนี้รัฐบาลยังส่งเสริมด้านวิชาการเกษตรกรรมแผนใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของพืชหลักด้วยวิธีการทันสมัยอีกด้วย

ในเขตเมือง (Urban Area) จะมีพื้นที่เล็กจำกัดเท่าเขตชนบท (Rural Area) การใช้ประโยชน์บนที่ดินในเมืองจึงเข้มข้นอย่างเต็มที่ในลักษณะต่าง ๆ กัน และมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะในเขตชานเมือง (Suburb) ซึ่งอยู่ขอบนอกสุดของเมือง ติดกับชนบท จะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความไม่เพียงพอของที่ดินตัวเมือง ที่มีการใช้ประโยชน์เต็มที่แล้ว การปรับปรุงการใช้ที่ดินและการขยายโครงข่ายเส้นทางคมนาคมเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งหน้าที่เหล่านั้นจะเปลี่ยนแปลงโดยเพิ่มขึ้นและลดลงอยู่ตลอดเวลา เช่น การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยเป็นอาคารพาณิชย์กรรม และอาคารพาณิชย์กรรมเป็นตึกแถวเปลี่ยนไปเป็นตึกอาคารพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ที่เพิ่มขึ้นในแนวสูง ไม่ใช่ในแนวนอนอย่างเดียวเช่นในอดีตแล้ว ฉัตรชัย พงษ์ประยูร (2527) ได้สรุปว่า รวมถึงแหล่งน้ำภายในเมืองด้วย มาระยะหลังก็หมายรวมเอาลักษณะพื้นที่ที่สร้างขึ้นไปในระดับสูงด้วย แต่อย่างไรก็ยังคำนึงถึงพื้นที่ระดับแนวนอนมากกว่าแนวตั้ง

2. การแข่งขันในด้านการใช้ที่ดิน

ไม่ว่าจะเป็นที่ดินในตัวเมืองหรือที่ดินในชนบทด้านเกษตร ที่ดินผืนหนึ่งจะถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ในเมือง อาจนำไปใช้ในการสร้างย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม หรือที่พักอาศัย หรือใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง นักลงทุนจะรู้ราคาที่ดินแล้วแต่ใครเห็นว่ามันน่าไปทำอะไรจะคุ้มค่าก็จะรู้ราคาซื้อที่ดินนั้นมาเพื่อสร้างกิจการ ส่วนในด้านเกษตรก็เช่นกัน อาจนำที่ดินไปใช้ปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ต่าง ๆ กันไป แล้วแต่เกษตรกรหรือผู้ดำเนินการจะเห็นว่ากิจการใดให้ประโยชน์มากกว่ากัน

สำหรับวิวัฒนาการของที่ดินชานเมืองนั้น จะเห็นได้ว่าในปีหนึ่ง ๆ ที่ดินตามชานเมืองที่เคยทำการเกษตรกรรมได้เปลี่ยนสภาพไปตามความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ของผู้ลงทุน การนำที่ดินเหล่านี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์จะเป็นผลดีแก่เศรษฐกิจ แต่สภาพที่เป็นอยู่

คือ ก่อนที่ที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรจะกลายมาเป็นที่ชานเมืองมักจะถูกทิ้งไว้ให้อยู่เฉย ๆ โดยไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์อะไรเป็นเวลาหลายปี ปล่อยให้ดินทิ้งว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก ๆ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสามารถสรุปได้ว่า ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นในเขตเมืองและในเขตชนบท มีการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของตัวผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งในรูปลักษณะของภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม หรือแม้กระทั่งสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้ว ในพื้นที่ดินต่าง ๆ ก็มีการขยับขยายให้มีความเจริญเติบโตออกไป ทำให้ที่ดินที่ว่างเปล่าภายในตัวเมืองมีพื้นที่น้อยลง อีกทั้งยังมีการขยายไปถึงเขตชานเมืองที่ในอดีตมีที่ดินที่ว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันก็เกิดการใช้ที่ดินในบริเวณนี้ทำให้ที่ดินบริเวณชานเมืองเริ่มจะเต็มไปด้วยการลงทุนในชนิดต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป

2.2 แนวความคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลทำให้เกษตรกรขายที่ดินทำกิน

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของเกษตรกรก็คือ เกษตรกรขายที่ดินทำกิน สาเหตุที่ทำให้เกษตรกรต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวนี้ อาจเป็นเพราะว่า การเกษตรกรรมของไทยยังคงค่อนข้างจะล้าหลัง และเกษตรกรส่วนใหญ่ยากจน ขัดสน ขาดแคลนความรู้ ความชำนาญ เนื่องจากมีการศึกษาต่ำ ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีที่สมัยใหม่มาช่วยเพิ่มผลผลิต ประกอบกับภาวะการผลิตมักจะขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศหรือธรรมชาติ ทำให้ได้ผลผลิตไม่แน่นอน

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลทำให้เกษตรกรขายที่ดินทำกินนั้นมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะมีความสำคัญแตกต่างกันออกไป ที่ผลักดันทำให้เกษตรกรต้องตัดสินใจขายที่ดินทำกิน นอกจากนี้ปัจจัยที่มีอิทธิพลทำให้เกษตรกรขายที่ดินทำกินยังมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอีกด้วย ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผู้ทำการศึกษาไว้นั้นได้นำมาประมวลสรุปได้เป็นปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยทางด้านกายภาพของที่ดินทำกินประกอบด้วย
 - 1.1 ขนาดของพื้นที่ถือครองเพื่อเกษตรกรรมมีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอที่จะใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีรายได้ต่อการครองชีพตลอดปี
 - 1.2 ลักษณะการเข้าถึงพื้นที่เกษตรกรรมไม่สะดวก
 - 1.3 ความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำ
2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรประกอบด้วย
 - 2.1 รายได้ของเกษตรกรไม่เพียงพอต่อการครองชีพ เนื่องจากขายผลผลิตยาก ผลผลิตต่ำ ราคาผลผลิตตกต่ำ และถูกพ่อค้าคนกลางกดราคารับซื้อผลผลิต

- 2.2 เกษตรกรมีหนี้สิน
- 2.3 ราคาที่ดินสูง
- 3. ปัจจัยทางด้านสังคมของเกษตรกรประกอบด้วย
 - 3.1 เกษตรกรเปลี่ยนอาชีพและลูกหลานไม่ประกอบอาชีพต่อบิดามารดา
 - 3.2 สภาพแวดล้อมในชุมชนและค่านิยมของเกษตรกรเปลี่ยนไป
- 4. ปัจจัยทางด้านลักษณะประชากรประกอบด้วย
 - 4.1 ขาดแคลนแรงงานภาคเกษตรกรรม
 - 4.2 การศึกษาของเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ

จากแนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลทำให้เกษตรกรขายที่ดินทำกิน สามารถสรุปได้ว่า มีหลายปัจจัยที่เป็นเหตุผลทำให้เกษตรกรขายที่ดินทำกิน ซึ่งส่วนมากจะเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นจากตัวเกษตรกรเหล่านั้นเอง และเหตุผลที่ทำให้เกษตรกรขายที่ดินทำกินมีทั้งด้วยความสมัครใจ ถูกกดดันจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และจากสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศในปัจจุบัน

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะสังคม เศรษฐกิจ ของเกษตรกรในเขตชานเมือง

2.3.1 การเปลี่ยนแปลงลักษณะสังคม เศรษฐกิจ ของเกษตรกรในบริเวณชานเมือง

สภาพสังคมในบริเวณชานเมืองโดยทั่วไปเป็นลักษณะของสังคมแบบชนบท ลักษณะครอบครัวเป็นครัวเรือนแบบเกษตรกรรมคืออยู่รวมกันเป็นครอบครัวใหญ่ (สุชาติ กิตติชัยศรี และบัณฑิต ต้นศิริ, 2527) แต่เกษตรกรรมในชนบทของไทยจะทำนาทำไร่ ซึ่งต้องพึ่งพาน้ำฝนเป็นหลัก ปริมาณน้ำฝนไม่แน่นอน แม้แต่ในฤดูฝนเอง การเพาะปลูกจึงต้องทำให้ทันในช่วงที่มีฝนตกพอกับความต้องการ ส่วนการเก็บเกี่ยวข้าวนั้นก็จะต้องรีบทำการเก็บเกี่ยวในช่วงที่ข้าวสุกพอดี ถ้าเก็บเกี่ยวเร็วหรือช้าไปแล้วผลเสียก็จะเกิดขึ้นได้ ประกอบกับการทำนาในอดีตนั้นส่วนใหญ่แล้วจะใช้เฉพาะแรงงานคนในครอบครัว ซึ่งแรงงานไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงได้เกิดประเพณีการลงแขก ประเพณีนี้แสดงให้เห็นถึงความสามัคคีและน้ำใจที่จะช่วยเหลือกันและกันในยามจำเป็น โดยชาวบ้านจะร่วมแรงร่วมใจกันเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวข้าวในนาของเพื่อนบ้านและของตนเอง โดยเจ้าของที่นาจะจัดหาอาหารไว้เลี้ยงแขกที่มาช่วยเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิต การกระทำดังกล่าวจะหมุนเวียนกันไปจนกว่าจะครบทุกครัวเรือนที่ต้องการแรงงานเพื่อนบ้าน (การลงแขกกับบริการทางการเกษตร วารสารเศรษฐกิจ และสังคม, 2533) แต่ในปัจจุบันนี้ชนบทได้รับการพัฒนาและได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเมืองทำให้สภาพสังคมและเศรษฐกิจในชนบทได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว (ธิดาลักษณ์ จันทร์ดี, 2533) ดังจะเห็นได้จากสภาพคนใน

ชนบทเอง นอกจากจะทำมาแล้วก็ยังประกอบกิจกรรมด้านอุตสาหกรรมในครัวเรือนเป็นการเสริมรายได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ยังมีการอพยพแรงงานไปประกอบอาชีพในเมือง ในสาขาต่าง ๆ เช่น สาขาอุตสาหกรรม สาขาก่อสร้าง สาขาพาณิชยกรรม และสาขาบริการ โดยมีสัดส่วนของผู้ใช้แรงงานประเภทนี้เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากมีรายได้ที่แน่นอนกว่า ในขณะที่เดียวกันสัดส่วนแรงงานที่ทำงานภาคเกษตรกรรมลดลง (วไลพร อินทรพงศ์, 2533) ดังนั้นชาวชนบทที่จะไปช่วยกิจการของผู้อื่นในลักษณะการลงแขกจึงมีไม่มากนัก เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เกิดมีการจ้างแรงงานในภาคเกษตรกรรม เช่น การจ้างรถไถในการเตรียมดินสำหรับการเพาะปลูกพืช การจ้างคนมาตัดยาฆ่าแมลง การจ้างคนมาเก็บเกี่ยวผลผลิต เป็นผลให้ต้นทุนผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันราคาผลผลิตในตลาดไม่แน่นอน ประกอบกับขาดแคลนแรงงานภาคเกษตรกรรมและลูกหลานเกษตรกรไม่นิยมประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นเหตุนำไปสู่การขายที่ดิน เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน

สำหรับการศึกษาลักษณะการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกรที่อยู่บริเวณชานเมืองจากการศึกษาของ นพวรรณ จงวัฒนา (2525) พบว่า ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของประชากรในครัวเรือน โดยทั่วไปมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมและหมู่บ้านจัดสรร เกษตรกรเป็นจำนวนมากได้เปลี่ยนอาชีพมารับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมและงานก่อสร้างเป็นผลให้มีรายได้ดีขึ้น ประกอบกับระบบเงินผ่อนที่อำนวยความสะดวกให้ประชากรในเขตชานเมืองสามารถมีเครื่องใช้ในครัวเรือนที่ทันสมัยได้ง่าย รวมทั้งระบบไฟฟ้าด้วย ผลการศึกษาดังกล่าวได้สอดคล้องกับผลงานการศึกษาของ สุันทา สุวรรณโณคม (2527) ซึ่งได้ศึกษาการดำเนินชีวิตของประชากรในเขตชานเมืองด้านเหนือของกรุงเทพมหานคร พบว่า การดำรงชีวิตของประชากรในเขตชานเมืองมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ความสัมพันธ์ของประชากรในละแวกบ้านเดียวกันจะลดลง การร่วมกิจกรรมในชุมชนนั้นปรากฏว่าเกษตรกรสูงอายุเป็นกลุ่มที่ร่วมกิจกรรมเสมอทุกโอกาส และชนิดของกิจกรรมก็เป็นเรื่องของศาสนาเป็นส่วนใหญ่

ฉัตรชัย พงศ์ประยูร (2527) ได้ศึกษาการตั้งถิ่นฐานในเขตชานเมืองด้านเหนือของกรุงเทพมหานคร พบว่า เขตชานเมืองยังไม่มี การควบคุมการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการใช้ที่ดินจะเปลี่ยนไปในทางที่มีผลเสียต่อส่วนรวม ซึ่งในอดีตการใช้ที่ดินโดยทั่วไปในบริเวณเขตชานเมืองเป็นแบบเกษตรกรรม บ้านเรือนที่ปรากฏอยู่ก็เป็นของชาวนา ซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่ที่นั่นมานาน ส่วนมากเป็นบ้านหลังโคด ๆ ตั้งอยู่ตามแนวลำคลองหรือทิวไม้สภาพแวดล้อมจัดเป็นแบบชนบท ประชากรมีความผูกพันอยู่กับที่ดินและไร่นา เมื่ออิทธิพลจากการขยายตัวของเมือง

แผ่ขยายเข้าสู่เขตชานเมือง ราคาที่ดินสูงขึ้น การถือครองที่ดินมีขนาดเล็กลงบ้านเรือนมักจะปลูกสร้างในที่แคบ ๆ เขตที่อยู่อาศัยจะหนาแน่นขึ้น สภาพทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป โดยเฉพาะชาวนาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินดั้งเดิม จะต้องเปลี่ยนอาชีพหรือย้ายถิ่นไปอยู่ที่เกษตรกรรมแห่งใหม่

2.3.2 การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินบริเวณชานเมือง

การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีการลงทุนเพิ่มขึ้น เป็นผลให้เกิดความต้องการใช้ที่ดินสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม อาคารที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงาน (วารสารธุรกิจที่ดิน, 2533) ซึ่งการใช้ที่ดินสำหรับสิ่งก่อสร้างดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการถือครองพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่บริเวณรอบชานเมือง (สุมาลี ยูประพัฒน์ และคณะ, 2530)

สำหรับการศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินในเขตชานเมืองชั้นนอก กรุงเทพมหานคร นั้น พบว่า การถือครองที่ดินมีความสัมพันธ์มากกับระบบเศรษฐกิจดังกล่าวคือ เมื่อระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ได้ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการออกโฉนดที่ดินซึ่งเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2444 ได้ทำให้ที่ดินกลายเป็นสิ่งที่ซื้อขายได้และทุกคนสามารถเป็นเจ้าของได้ โดยไม่จำกัดจำนวนและไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์จากที่ดินซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการกักตุนที่ดิน (อรทิพย์ เทสศิริ, 2528)

จากการศึกษาดังกล่าวนี้ได้สอดคล้องกับการศึกษาของ (อแลน คูรอง ลาเซอฟ, 2525 อ้างใน สุมาลี ยูประพัฒน์ และคณะ, 2530) ซึ่งได้ศึกษากระบวนการเปลี่ยนมือที่ดินในกรุงเทพมหานคร พบว่า การเปลี่ยนรูปแบบการถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานคร ได้เริ่มขึ้นในตอนปลายปี พ.ศ. 2493 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบทบาทของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน และต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2511 – 2515 ก็ได้เปลี่ยนมาเป็นบทบาทของผู้ประกอบการพัฒนาบ้านจัดสรร และในช่วงเวลาดังกล่าวการเปลี่ยนแปลงการถือครองในรูปแบบข้างต้นได้ทำให้เกิดผลต่อไปนี้ คือ เจ้าของที่ดินมิได้อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้น มีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างอาชีพของชาวบ้าน ชาวนาที่มั่งมีถือครองที่ดินในเขตชานเมืองมากยิ่งขึ้นและมีการขายที่ดินให้แก่คนในเมือง คล้ายกับการศึกษาของ (ชัชชัย ปลอดดี, 2530) พบว่า ภาวะการณ์ถือครองที่ดินของเกษตรกรเปลี่ยนไปสู่การถือครองของนายทุน โดยมีปัจจัยที่ส่งเสริมและเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงการถือครองมี 4 ปัจจัยคือ

- 1) ระยะห่างจากชุมชน บริเวณพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ใกล้ชุมชนอันเป็นย่านธุรกิจการค้าและบริการจะมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินสูงกว่าบริเวณอื่น ๆ
- 2) โครงข่ายการคมนาคมขนส่ง พื้นที่ที่มีการเข้าถึงได้สะดวกหรืออยู่ใกล้เส้นทางคมนาคม ย่อมมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินสูงกว่าบริเวณที่อยู่ห่างออกไป

- 3) ราคาที่ดินสูง ภาวะการณ์ถือครองที่ดินจะเปลี่ยนไปเป็นของนายทุน
- 4) สาธารณูปโภค ปัจจัยที่มีความสำคัญและเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงการ

ถือครองที่ดิน

ทั้ง 4 ปัจจัยนี้มีอิทธิพลไม่เท่ากันต่อการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน

2.3.3 การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

การได้มาหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมวดที่ 1 มาตราที่ 3 ได้ระบุไว้ว่าบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีต่อไปนี้

- 1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้โฉนดมาตามวิธีและขั้นตอนตามกฎหมาย
- 2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยส่วนรวมของประเทศในปัจจุบัน พอสรุปได้สังเขปคือ

- 1) เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น อำนาจการซื้อสูงขึ้น
- 2) การเข้ามาของนายทุนต่างชาติ
- 3) การขยายความเจริญสู่ภูมิภาค
- 4) การเปิดพรมแดนทำการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะสังคม เศรษฐกิจ ของเกษตรกร ในเขตชานเมือง สามารถสรุปได้ว่าเกษตรกรมีการขายที่ดินทำกินของตนและเปลี่ยนอาชีพไปรับจ้างในเมืองทำให้ฐานะ รายได้ และความเป็นอยู่ดีขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินรายใหม่คือพวกกลุ่มนายทุนที่นำเงินลงทุนในอุตสาหกรรมรูปแบบต่าง ๆ ใช้ที่ดินที่พวกเขาได้ซื้อมาอย่างไม่มีการดูแลทำให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ตามมามากมาย และทำให้พื้นที่สีเขียวที่มีมากมายอยู่เมื่อก่อนลดน้อยลงไปมาก การถือครองที่ดินก็มีการเปลี่ยนมือจากเกษตรกรที่ได้รับที่ดินเป็นมรดกตกทอด กลายเป็นของกลุ่มนายทุนที่มีทั้งเงินและอำนาจที่จะสามารถจัดการอย่างไรก็ได้กับที่ดินที่ตนได้กว้านซื้อมาให้ตนเองได้รับผลประโยชน์สูงสุด

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของเมือง

John R Ottensmann (1975 อ้างใน ชัชชัย ปลอดคดี, 2530) กล่าวว่า วิธีการที่จะใช้ในการพิสูจน์การเปลี่ยนแปลงของเมืองนั้น เขาจะใช้รูปแบบการกระจายตัวของประชากร (Population Distribution Models) ซึ่งเชื่อว่าประชากรมักจะหนาแน่นบริเวณศูนย์กลางแล้วจะค่อย ๆ เบาบางลงตามระยะห่างจากจุดศูนย์กลางเมืองในอเมริกาในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา จะมีขนาดใหญ่มากขึ้น และเป็นเมืองแบบหลายศูนย์กลางมากขึ้น ประชากรสามารถเลือกอยู่ในที่ต่าง ๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องเลือกบริเวณศูนย์กลางเดิมเช่นเดิม เพราะความสะดวกในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ ทำให้ความสัมพันธ์กับระยะทางลดความสำคัญลงไป และค่าของความหนาแน่นตามระยะทางก็จะลดลงไปด้วย ซึ่งแสดงว่าเมืองนั้นเริ่มพึ่งตนเองได้มากขึ้น

2.4.1 การขยายตัวของการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย

ข้อกำหนดของผังเมืองรวมของเชียงใหม่ได้จำแนกการใช้ที่ดินออกเป็น 9 ประเภท

คือ

- 1) ที่พักอาศัย ได้แก่ ที่พักอาศัยทั้งระดับต่ำ ระดับกลาง และระดับสูง
- 2) พาณิชยกรรม ได้แก่ ย่านการค้าและบริการและที่ตั้งของตลาดต่าง ๆ
- 3) สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ ที่ตั้งของสถานที่ใช้ประโยชน์ในการคมนาคม เช่น สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง ถนน ซอย โรงพยาบาล สถานีอนามัย เป็นต้น
- 4) อุตสาหกรรม ได้แก่ กิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง
- 5) สถาบันและสถานที่ราชการ ได้แก่ สถานที่ราชการส่วนต่าง ๆ สถาบันการศึกษา ศาสนสถาน
- 6) สวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ได้แก่ สวนสาธารณะ สนามกีฬา สนามกอล์ฟ เป็นต้น
- 7) ที่ว่าง ได้แก่ ที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์
- 8) เกษตรกรรม ได้แก่ พื้นที่นา และพื้นที่สวน
- 9) แหล่งน้ำ ได้แก่ แม่น้ำปิง คูเมือง คลอง อ่างเก็บน้ำ สระน้ำ บ่อ หนอง เป็นต้น

2.4.2 การกำหนดนโยบายหรือแผนการใช้ที่ดินของเมือง

เพื่อเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดและกำลังลดลง ซึ่งมองในลักษณะสวนทางกันเมื่อประชากรเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอันสอดคล้องของประชากรสูงที่สุด จำเป็นที่จะต้องมีขบวนการกำหนดนโยบายหรือแผนการใช้ที่ดินสำหรับอนาคต นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายในหลักการที่คล้ายคลึงกันที่จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในลักษณะของเมือง (Character of Urban) ในเรื่องเกี่ยวกับกำเนิด วิวัฒนาการของเมือง ว่าเจริญเติบโตเป็นมาอย่างไร Golong (1976) กล่าวว่าสิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ

- 1) ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับลักษณะที่ดิน และกิจกรรม (Activities) บนพื้นดิน รูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมาจากอดีต ตลอดจนความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องของกิจกรรมเหล่านั้น ปัจจัยเหล่านี้จะบอกให้ทราบถึงแนวโน้มทิศทางการขยายตัวและรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต (Direction of Urban Growth and Use Pattern)
- 2) แนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของประชากรเมืองในอนาคตซึ่งเป็นแนวทางสำหรับการคาดการณ์การใช้ที่ดินของเมืองในอนาคต
- 3) ลักษณะรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคตซึ่งขึ้นอยู่กับ
 - ก. วัตถุประสงค์ของการวางแผน ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค จังหวัด และแผนพัฒนาชนบทโดยรอบ
 - ข. ข้อจำกัด (Constraints) ต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาการขยายตัวของเมือง และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเมืองในอนาคต
 - ค. ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ ซึ่งนักผังเมืองจะเป็นผู้กำหนดโดยพิจารณาสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณการพัฒนาเมืองของท้องถิ่น

2.4.3 การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเชียงใหม่

นโยบายการพัฒนาเมืองหลักในส่วนภูมิภาคได้ส่งให้เชียงใหม่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญในด้านต่าง ๆ ในภาคเหนือที่มีบทบาทสำคัญหลายด้านในกระบวนการพัฒนาของประเทศ เชียงใหม่เป็นเมืองเก่า ซึ่งเคยเป็นราชธานีของอาณาจักรล้านนาในอดีต และยังคงรักษาบทบาทในด้านความเป็นศูนย์กลางศิลปวัฒนธรรมของภาคเหนือตราบมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ เชียงใหม่ยังเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา มีโรงเรียนระดับมัธยมที่มีชื่อเสียงและสถาบันการศึกษาระดับอาชีวศึกษาอยู่หลายแห่ง มีสถาบันระดับอุดมศึกษาอีกจำนวน 5 แห่ง เป็นศูนย์กลางทางการคมนาคม เป็นเมืองปลายทางที่ทางรถไฟสายเหนือสิ้นสุดลง มี

สนามบินนานาชาติที่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้เดินทางมาท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เป็นศูนย์กลางทางด้านการค้า การบริการ และการธนาคาร ที่ให้บริการแก่พื้นที่โดยรอบในเขตจังหวัดเชียงใหม่ และบางส่วนของจังหวัดใกล้เคียง เช่น แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง เชียงราย เป็นต้น เป็นศูนย์กลางการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของภาคเหนือ และเป็นที่ตั้งของหน่วยราชการสำคัญ ๆ หลายหน่วย ทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือน

การทุ่มเทงบประมาณเพื่อพัฒนาเชียงใหม่ให้เป็นเมืองหลักได้ส่งผลให้เชียงใหม่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (ปี 2530 - 2534) ประมาณร้อยละ 10 ต่อปี ในขณะที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคเหนืออยู่ในระดับประมาณร้อยละ 6.8 ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535 - 2539) อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของเชียงใหม่เริ่มชะลอตัวลงบ้าง โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 7.5 ซึ่งก็นับว่าเป็นอัตราที่สูงอยู่

จากแนวคิดการขยายตัวของเมืองสามารถสรุปได้ว่า เนื่องจากในเขตตัวเมืองมีการเจริญเติบโตที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และการที่มีเนื้อที่จำกัดเป็นเหตุให้มีการขยายความเจริญไปยังเขตชานเมืองอย่างรวดเร็วตามกัน ไม่ว่าจะเป็นรูปของที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อรองรับความต้องการที่จะมีเมืองศูนย์กลางที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมตามชานเมืองที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้นลดลงอย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นแล้วการวางแผนเมืองมีความสำคัญมากถ้ามีการจัดการที่เหมาะสมตั้งแต่ต้นเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการขยายตัวของเมืองจะสามารถทำให้การใช้พื้นที่ในเขตตัวเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ชานเมืองด้วย

2.5 แนวคิดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่ที่เคยทำการเกษตรกรรมแต่ดั้งเดิม มีผลกระทบในด้านต่าง ๆ โดยสังเขปดังนี้

2.5.1 ผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรม

ประชากรส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในภาคเกษตรกรรม และยังมีอาชีพเกษตรกรรม การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และการใช้ที่ดินมีผลทำให้พื้นที่ทำการเกษตรลดลง ในขณะที่ประชากร

มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี พื้นที่ดินที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกมีจำนวนจำกัด และอาจถูกนำไปใช้โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและคุณภาพของดินในเชิงเกษตรกรรม เกิดการลดลงของขนาดการถือครองที่ดิน และเมื่อปัญหาการกว้านซื้อและปั่นราคาที่ดินของนายทุนหรือนักธุรกิจที่ดิน ซึ่งมักจะซื้อที่นาจำนวนนับร้อยนับพันไร่ เพื่อรอการขึ้นราคาที่ดินนั้น โดยไม่ได้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ ปล่อยให้ที่ดินให้กรร้างว่างเปล่า เป็นการทำให้เนื้อที่ที่ใช้ในการเกษตรกรรมลดลง และมีผลกระทบต่อไปถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ในแง่ผลิตผลทางการเกษตร เมื่อพื้นที่การเกษตรลดจำนวนลง ย่อมมีผลกระทบต่อผลผลิตการเกษตรลดถอยตามไปด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่า หากมีการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินจากภาคเกษตรกรรมไปอยู่ในมือนักธุรกิจ การประกอบการบนพื้นที่ดังกล่าวย่อมแปรเปลี่ยนไปด้วย หากเป็นเช่นนี้เรื่อยไป ผลผลิตทางการเกษตรอาจจะไม่เพียงพอต่อการบริโภคของคนภายในประเทศ
- 2) การเพิ่มขึ้นของผู้ไร่ที่ทำกิน การเกษตรกรรมนั้นเกษตรกรส่วนหนึ่งยังต้องเช่าที่ดินทำกิน หากเจ้าของต้องการที่ดินคืนเพื่อขาย แน่แน่นอนว่าเกษตรกรเหล่านั้นต้องได้รับผลกระทบอาจต้องเปลี่ยนแปลงอาชีพของตนเอง
- 3) การบุกเบิกที่ดินในเขตป่าสงวน เนื่องจากการขาดปัจจัยในด้านที่ดินทำกินดังกล่าว มีผลทำให้เกษตรกรโยกย้ายเข้าไปอาศัย จับจองที่ดินในเขตป่าสงวนที่เป็นแหล่งที่ขาดการพัฒนา ส่งผลต่อพื้นที่ป่าไม้ของชาติและการอนุรักษ์ป่า

2.5.2 ความสูญเปล่าของชลประทาน

การพัฒนาการผลิตทางการเกษตรเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ รัฐบาลได้ลงทุนก่อสร้างโครงการชลประทาน เพื่อสำรองน้ำไว้ให้เกษตรกรได้ใช้เพาะปลูกในช่วงหลังฤดูฝน ซึ่งงบประมาณที่ลงทุนนั้นคิดเป็นมูลค่ามหาศาล เมื่อเทียบกับงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศ เช่น ในปี พ.ศ. 2532 กรมชลประทานได้รับงบประมาณจำนวน 9,020.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 69.6 ของงบประมาณที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับ การเติบโตของธุรกิจที่ดินทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้การลงทุนของชลประทานสูญเปล่าในบางส่วน ในภาคเหนือนี้มีพื้นที่ชลประทาน 6,517,424 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 20.9 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด แต่ปัจจุบันพื้นที่ชลประทานเหล่านี้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ไปเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม เช่น สวนเกษตรที่ไม่มีการวางแผนการใช้น้ำที่ดี จนมีปัญหาแย่งน้ำกับเกษตรกรหรือสนามกอล์ฟ จากการรายงานการใช้น้ำพื้นที่ในเขตชลประทานที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา 4 แห่ง คือ แม่แตง

แม่จัด แม่แฝก และแม่กวง รวมพื้นที่ชลประทาน 311,117 ไร่ ในปี 2533 พบว่า มีการเปลี่ยนการใช้พื้นที่เกษตรกรรมไปเป็นอย่างอื่น ได้แก่ ชุมชน บ้านจัดสรร อุตสาหกรรม สวนเกษตร สนามกอล์ฟ รวมทั้งปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเป็นพื้นที่ถึง 40,904 ไร่ แสดงให้เห็นถึงการสูญเปล่าของงบประมาณที่รัฐได้ลงทุนไป ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ชลประทาน	พื้นที่รับน้ำ (ไร่)	พื้นที่รับน้ำแต่ไม่ใช่ การเกษตร (ไร่)	พื้นที่ส่งน้ำจริง แก่การเกษตร
แม่แตง	148,000	12,634	135,366
แม่จัด	30,000	10,546	19,454
แม่กวง	63,117	1,480	61,637
แม่แฝก	70,000	16,244	53,756

ที่มา : สำนักงานชลประทานที่ 1 เชียงใหม่ (จากสารล้านนา ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กุมภาพันธ์ 2534)

2.5.3 ผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินและชุมชน

จากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่เคยทำการเกษตรมาเป็นพื้นที่เพื่อการลงทุนทางธุรกิจด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้กับเกษตรกรไทย การขายที่ดินนับว่าเป็นการขยับฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรได้ทางหนึ่ง แต่ผลที่ตามมาคือ การหาทางออกของเกษตรกรภายหลังการขายที่ดินไปแล้ว ถ้านำเงินไปซื้อที่ดินผืนใหม่ ซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป การดำรงอยู่ของภาคเกษตรกรรมก็จะดำรงอยู่ต่อไป แต่หากเกษตรกรนำเงินที่ขายที่ดินไปปรับเปลี่ยนอาชีพ หรือนำไปปรับปรุงความเป็นอยู่เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวก แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของเกษตรกรจากกระแสส่วนใหญ่มักจะออกมาในรูปแบบของเกษตรกรไม่สามารถจัดการกับการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนไปได้นัก

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หรือการค้าพาณิชย์ ย่อมหมายถึง ระบบสาธารณูปโภคของรัฐที่ต้องติดตามไปด้วย เช่น ประปา โทรศัพท์ ไฟฟ้า หรือแสงของแผนเมือง ผังเมือง แสดงถึงความเป็นเมืองขยายเข้าไปในพื้นที่ ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม การขยายความเจริญของเมืองเข้าไปสู่ชุมชนนี้ มีทั้งผลดีและผลเสีย คือ ผลดีในรูปมาตรฐานความเป็นอยู่ แต่ผลเสียจะตามมาในรูปของปัญหาต่าง ๆ ของเมือง แต่ในการวางผังการใช้ที่ดินเพื่อจัดระเบียบเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวนั้น นับเป็นเรื่องที่ลำบากมาก ซึ่ง รศ. ดร. จำลอง อติกุล ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับเมืองไว้ว่า สภาพการเติบโตของเมืองที่เห็นอยู่ในทุกวันนี้

เป็นไปโดยปราศจากการวางแผนมาตั้งแต่ต้น และปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทในการขยายตัวของที่อยู่อาศัยออกสู่ชานเมือง ในเขตพื้นที่เกษตรกรรม รัฐไม่สามารถจัดสาธารณูปโภคได้ทันตามการขยายตัว

การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ยิ่งทวีความรุนแรงและรวดเร็วมากขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นโยบาย และทิศทางการพัฒนาประเทศ ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูง และเปิดโอกาสให้กลุ่มนายทุนผูกขาดการใช้ทรัพยากรที่ดิน การปั่นราคาที่ดินเพื่อการเก็งกำไร ตลอดจนการกว้านซื้อที่ดินแล้วปล่อยให้ที่ดินนั้นรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์ ทำให้เกิดภาวะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมของประเทศ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญในการหาทางออกหรือแนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว

จากแนวคิดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงใช้ที่ดินสามารถสรุปได้ว่าได้เกิดแต่ผลกระทบในทางลบทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยเกษตรกรขายที่ดินทำกินของตนเองออกไปเป็นจำนวนมาก ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของประเทศลดลง มีผลกระทบต่อระบบชลประทานและผลกระทบต่อตัวเจ้าของที่ดินที่ส่วนมากเป็นเกษตรกรที่ไม่ได้ยึดอาชีพอื่นและเมื่อขายที่ดินทำกินของตนไปแล้ว และไม่สามารถประกอบอาชีพใหม่ได้ เพราะไม่มีความรู้ความสามารถอะไร จึงมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรเหล่านี้ นำมาซึ่งปัญหาความยากจนซึ่งยากจะแก้ไขได้ และถือว่าเป็นปัญหาระดับประเทศอีกปัญหาหนึ่งเช่นกัน หรือในขณะเดียวกันเกษตรกรเหล่านี้อาจไปประกอบอาชีพในตัวเมืองนำมา ซึ่งปัญหาความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองทำให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรชานเมือง

ชานเมือง คือ บริเวณส่วนหนึ่งที่อยู่รอบนอกของเมืองที่มีความหนาแน่น และบทบาทหน้าที่เด่นชัดของชานเมือง คือ จะเป็นแหล่งที่มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในแง่บทบาทหน้าที่พิจารณาได้จากการใช้ที่ดิน ส่วนในด้านการปกครองอาจไม่มีหน่วยปกครองระบุเด่นชัด โดยทั่วไปชานเมืองอยู่ใกล้เมืองใหญ่ ซึ่งอาจห่างออกไป 10 – 20 กิโลเมตรเลยก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีการติดต่อเกี่ยวพันในชีวิตประจำวันกับเมืองใหญ่ มีการเดินทางไปกลับสะดวก ลักษณะแหล่งชุมชนอาจจะสืบเนื่องจากความเจริญในใจกลางเมือง ทำให้ประชากรและกิจกรรมล้นแผ่ออกมาถึงบริเวณดังกล่าว หรืออาจเว้นที่ว่างแล้วก้าวกระโดดมาสู่ชานเมืองเลยก็ได้ อัตราเพิ่ม

ประชากรในเขตนี้จึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในด้านความหนาแน่นจะต้องคิดแปลกว่าบริเวณรอบนอกออกไป หรือแตกต่างกับในเขตเมืองจริง ๆ จึงมีลักษณะเป็นช่วงที่กำลังเปลี่ยนแปลงและถูกขนาบระหว่างเมืองด้านในและชนบทด้านนอก ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม จะขึ้นอยู่กับเมืองใหญ่ทุกด้าน ดังนั้น การใช้ที่ดินอาจเหมือนหรือแตกต่างกับในเขตเมืองก็ได้

2.6.1 ปรากฏการณ์การเติบโตของชนเมือง

การรุกล้ำทางกายภาพ (Physical Encroachment) ของเมืองเข้าสู่ชนบทชนเมืองซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมถูกรุกล้ำดังเกิดขึ้นในอเมริกาและยุโรป จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย จึงจำเป็นต้องคิดถึงการกำหนดให้การขยายตัวของเมืองภายในเนื้อที่ที่จำกัด และรักษาขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างเมืองเอาไว้ เพื่อที่จะควบคุมการพัฒนาเมืองจากการเพิ่มขนาดของตัวเมืองที่มีอยู่ การกำหนดพื้นที่ใหม่สำหรับเมืองจะกระทำต่อเมื่อเกิดการขาดแคลนที่ดินเกิดขึ้นในเมืองที่มีอยู่เดิมเท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ที่ดินเกษตรกรรมชนเมืองจะต้องแข่งขันกับราคาที่ดินสูงขึ้นในเมือง โดยจะต้องมีการเพาะปลูกอย่างหนาแน่น และจะต้องปรับตัวตามความต้องการของตลาดในเมือง เพื่อที่จะรักษาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้คงอยู่ (W. Lean and Goodall 1977 อ้างใน วราพงษ์ นิลศิริ, 2533)

ตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 15 เป็นต้นมา ได้มีความสนใจในเรื่องนั้นหนาแน่น การอนุรักษ์พื้นที่ว่าง ความสวยงาม การป้องกันมลภาวะ และวิธีอื่น ๆ ในการที่จะปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่มีความกดดันในเรื่องของการเพิ่มขึ้นของประชากรต่อจำนวนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ก็ได้มีความมุ่งหมายที่จะจัดหาสิ่งแวดล้อมของที่อยู่อาศัยให้น่าพึงพอใจมากยิ่งขึ้น

ปัญหาพื้นฐานที่สุดก็คือ การใช้ทรัพยากรในการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมคุณภาพของชีวิต ในจำนวนสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ปัจจัยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่ควรพิจารณาก็คือ การใช้ที่ว่างและทรัพยากร อากาศ น้ำ และที่ดินในการวางแผนเพื่อสภาพแวดล้อมที่น่าพึงพอใจ ซึ่งเป็นความต้องการของมนุษย์ทั้งด้านกายภาพ จิตวิทยา และด้านนันทนาการ ส่งเสริมและป้องกันทรัพยากรพื้นฐาน (Resource Base) อากาศ น้ำ ดิน ต้นไม้ ภูเขา และสัตว์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การท่องเที่ยว รูปแบบของการพัฒนา การว่างแรงงาน และมูลค่าของที่ดิน การป้องกันสภาพแวดล้อมธรรมชาติเหล่านี้ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับชนบทเท่านั้นเกี่ยวกับเมืองด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้สนใจศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบท โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับความสำคัญของพื้นที่ชนบทซึ่งอยู่ระหว่างเขตของเมืองดังเช่น Brian Goodall มีความเห็นว่าเนื่องจากมูลค่าของที่ดินจะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นไปได้

ของการพัฒนาเมือง ดังนั้นที่ดินเกษตรกรรมจะต้องมีการเพาะปลูกอย่างหนาแน่นถ้ายังต้องการรักษาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ และการทำการเกษตรกรรมของเขตต่อระหว่างเมืองกับชนบทมีแนวโน้มจะขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดในเมือง

พื้นที่เกษตรชานเมืองมีความสำคัญและจำเป็นต่อพื้นที่ชุมชนเมืองมาก เนื่องจากเป็นแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์ของเมืองที่สุด และสะดวกเป็นการลดค่าครองชีพภายในเมือง เนื่องจากมีผลผลิตเกษตรใกล้ผู้บริโภค เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจชาวเมืองซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังป้องกันการขยายตัวของเมือง เป็นการจำกัดพื้นที่ชุมชนเมืองให้อยู่ในขอบเขตที่จะให้บริการด้านสาธารณูปโภคได้พอเพียงและเป็นประโยชน์ทางด้านผังเมืองคือเป็นการเก็บพื้นที่สำรองไว้สำหรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต และทำให้เกิดเมืองบริวารนครหลวง

ปัญหาของการพัฒนาเขตชานเมืองจะมีอิทธิพลต่อพื้นที่เกษตรชานเมืองโดยตรงนั้นสามารถจะแยกออกได้เป็น 2 แบบ โดยทั่วไปคือ ปัญหาเฉพาะของความมุ่งหมายและผลได้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดิน และปัญหาของการที่เมืองและกลุ่มของเมืองขยายอาณาเขตเข้าไปในเขตชานเมือง ปัญหาทั้ง 2 แบบนี้สามารถจะแยกแยะได้ดังนี้คือ

- 1) การตัดสินใจเรื่องการใช้ที่ดินและการแข่งขันกันระหว่างเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรมกับที่อยู่อาศัย
- 2) ชุมชนก่อให้เกิดปัญหาซึ่งรวมถึงการแผ่ขยายตัวของเมือง และการที่ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองที่ประสบมาแล้วโดยทั่วไป เช่น ความแออัด สภาพแวดล้อมเป็นพิษ เป็นต้น
- 3) ปัญหาการจราจรและความต้องการขนส่งมวลชนที่รวดเร็วเพิ่มขึ้น
- 4) ปัญหาของการจัดหาบริการสาธารณะให้เพียงพอกับความต้องการของชุมชน

ในพื้นที่บริเวณอ่าวซานฟรานซิสโก ซึ่งอยู่นอกเมือง พื้นฐานทางเศรษฐกิจดั้งเดิมคือเกษตรกรรม ลักษณะของที่ราบซึ่งเป็นพื้นที่รอบ ๆ อ่าวนี้เป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับการเพาะปลูกที่สุดแห่งหนึ่ง ที่ราบและหุบเขาเหล่านี้ยังเป็นทางเข้าเมืองที่ดีที่สุด ต่อมาได้มีการสร้างทางหลวงและทางรถไฟสายสำคัญ เมื่อเมืองพัฒนาขึ้นก็มีความต้องการเพิ่มขึ้นในการใช้ที่ดินของที่ราบและหุบเขาเหล่านี้ เพื่อรองรับสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านคมนาคมขนส่งสำหรับเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมต่าง ๆ บริษัทฟอร์ดแห่งใหม่ซึ่งตั้งขึ้นที่ Milpitas บนอ่าวซานฟรานซิสโกเมื่อไม่นานมานี้ได้ใช้ที่ดินเพาะปลูกที่สำคัญไปมากกว่า 150 เอเคอร์ จะเห็นได้ชัดเจนว่า การขยายตัวของเส้นทางคมนาคมมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินชานเมืองคือ การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย ซึ่งมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรนั่นเอง

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองก็คือ การแผ่ขยายตัวของเมืองอย่างไม่เป็นระเบียบ โดยเฉพาะการขยายตัวของที่อยู่อาศัย รุกล้ำพื้นที่เกษตรชานเมืองก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ และปัญหาต่อเนื่องอีกมากมาย มีชุมชนน้อยมากที่สามารถรักษาลักษณะเฉพาะตัวไว้ได้ท่ามกลางการแผ่ขยายตัวของการพัฒนา และการปราศจากขอบเขตที่ชัดเจนสำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับเช่นนี้ นอกจากนี้ความรู้สึกภาคภูมิใจและความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนก็จะถูกทำลาย

2.6.2 การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรชานเมืองโดยแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว

Ratchiffe (1975 อ้างจาก ชัชย์ ปลอดดี, 2530) กล่าวว่า แนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวเป็นทฤษฎีการวางแผนเพื่อจำกัดการเติบโตของเมืองของอังกฤษ โดยมีจุดประสงค์ในการจำกัดการเจริญเติบโตของเมืองคือ

- 1) ป้องกันการสูญเสียเอกลักษณ์ของเมือง
- 2) เพื่อให้การใช้ที่ดินและสาธารณูปโภคของเมืองเป็นไปได้อย่างถูกหลักเศรษฐศาสตร์
- 3) ป้องกันการพัฒนาตามแนวยาว (Ribbon Development)
- 4) เพื่อให้บริการสาธารณะต่าง ๆ อยู่ภายในขอบเขตที่ทุกคนจะใช้บริการได้
- 5) เพื่อป้องกันสภาวะทางอากาศ
- 6) เพื่อรักษาสภาพแวดล้อม
- 7) ป้องกันการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรม

Abrams (1971 อ้างจาก ชัชย์ ปลอดดี, 2530) ได้ให้คำนิยามของพื้นที่สีเขียวเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายไว้ว่า ความต้องการแรกเริ่มคือ เพื่ออนุรักษ์พื้นที่เกษตรและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ต่อมาได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดหรือขีดวงให้แก่เมือง และยอมให้การเติบโตในอนาคตเกิดนอกเขตสีเขียว ในสหรัฐอเมริกาใช้คำนี้ในความหมายที่เข้มงวดกว่าคือหมายถึงพื้นที่สีเขียวทุกชนิดที่ล้อมรอบชุมชนของชนกลุ่มน้อย บางครั้งใช้เป็นกันชนแบ่งแยกระหว่างคนผิวขาวกับคนผิวดำ

วัตถุประสงค์ของแผนที่ออกตาม พ.ร.บ. ผังเมือง และชนบทอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1947 Ratchiffe (1975) คือ

- 1) เพื่อควบคุมการเติบโตของพื้นที่ที่ใช้ปลูกสร้างอาคาร
- 2) ป้องกันการขยายตัวของเมืองสองเมืองหรือมากกว่ามารวมกัน
- 3) เพื่อรักษาเอกลักษณ์ของเมืองสำคัญ ๆ เช่น ออกฟอร์ด ชอร์ค

ต้นกำเนิดของพื้นที่สีเขียวมาจากทฤษฎีของกรีกที่มีต่อขนาดเมืองในฝัน (Ideal City Size) และมีวิวัฒนาการมาเรื่อย ๆ ที่มีชื่อเสียงมากคือระหว่างปี 1920 ถึง 1930 คณะกรรมการวางแผนภาคสำหรับมหานครลอนดอน (Greater London Regional Planning Committee) ได้เสนอทางเลือก 2 ทางคือ

1) ควรมีสิ่งกีดขวางที่ชัดเจนได้ ซึ่งจะยับยั้งการเจริญเติบโตเป็นพื้นที่พิเศษ ซึ่งได้มีการอนุรักษ์ไว้

2) ให้มีการเก็บที่ว่างซึ่งเป็นที่ดินถาวรแน่นอน ซึ่งเป็นที่ห้ามไม่ให้มีการพัฒนาเลย ภายหลังสงครามได้มีการพัฒนาเมืองใหม่จำนวนมาก ซึ่งมีความสนใจในเรื่องการขยายตัวของเมืองในอนาคตมากยิ่งขึ้น ได้เกิดปัญหาเรื่องราคาที่ดินในเมืองเพิ่มขึ้น และเนื่องจากการมุ่งพัฒนาในศูนย์กลางเดิมของเมืองที่มีอยู่ทำให้เพิ่มปัญหาด้านการจราจรมากขึ้น เนื้อที่จำนวนมากได้ถูกกำหนดหรือเสนอให้เป็นพื้นที่สีเขียวก็เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้ที่ดินถูกทำลายหรือทอดทิ้งไป นอกจากนี้ยังทำให้เกิดธรรมชาติที่สวยงาม มีคุณค่าด้านภูมิทัศน์ (Land Scape) เป็นปอดสีเขียวของเมือง เพื่อใช้ในการหายใจและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเป็นพิษด้วย

สำหรับประเทศไทยมาตรการในการจำกัดการขยายตัวของเมืองและอนุรักษ์พื้นที่เกษตรได้มีการประกาศใช้พื้นที่ร่วสีเขียวขึ้นครั้งแรกในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในเขต 4 อำเภอคือ อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอนครชัยศรี อำเภอวังน้อย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร จำนวน 35 ตำบล รวมพื้นที่ทั้งหมด 275,000 ไร่ ในบริเวณเหล่านี้ห้ามก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมโดยเด็ดขาด แต่สามารถปลูกสร้างอาคารและต่อเติมได้ โดยออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียด

ส่วนในเขตกรุงเทพมหานคร ได้มีการประกาศกำหนดพื้นที่สีเขียวในเขตคลังสินค้า เขตภาษีเจริญ เขตลาดกระบัง และเขตหนองจอก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) เป็นพื้นที่สำหรับน้ำหลากก่อนระบายลงสู่อ่าวไทยใต้บริเวณสถานพักพื้นอากาศบางปู โดยคลองตำหรุและคลองบางปลา (จากคลองตาเจีย คลองลำปลาทิว คลองหนองงูเห่า ฯลฯ) โดยรับน้ำจากคลองหกวา ตำบลลำลูกกา จังหวัดปทุมธานีด้วย และอาศัยถนนร่มเกล้า (ถนนมีนบุรี - ลาดกระบังเดิม) เป็นคัน กั้นน้ำมิให้หลากเข้าสู่เขตเมือง อันเป็นการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ

2) เป็นพื้นที่สกัดการขยายเมืองออกมาสู่ชนบทหรือพื้นที่เกษตรกรรมอันอุดมสมบูรณ์เสมือนอยู่หัวอู่น้ำของคนกรุงเทพฯ และข้างเคียงอีกต่อไป

3) เป็นพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสมกับลักษณะเกษตรกรรมในที่ลุ่มได้ในฤดูน้ำสำหรับฤดูอื่นก็เพาะปลูกพืชอย่างอื่นหรือทำนาได้

4) เป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อสร้างอากาศบริสุทธิ์ เปรียบเสมือนปอดให้แก่ประชาชนในและนอกบริเวณนั้น เพราะจะมีอาคารที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมและการสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการเท่านั้น

นอกจากนี้รัฐยังคงให้ความสำคัญกับการกำหนดพื้นที่สีเขียว อันเป็นมาตรการในการยับยั้งการเติบโตของกรุงเทพมหานคร โดยผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้เพิ่มพื้นที่สีเขียวขึ้นอีกประมาณ 20,000 ไร่ ในพื้นที่รอบนอก 8 เขต คือ เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง เขตลาดกระบัง เขตราชวัตรบูรณะ เขตบางขุนเทียน เขตภาษีเจริญ และเขตหนองแขมและให้ถือว่าพื้นที่สีเขียวดังกล่าวเป็นประเภทการใช้ที่ดินสำหรับชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งประเภทนี้เป็นข้อบังคับที่เข้มงวดกว่ากฎหมายควบคุมของกรุงเทพมหานครกล่าวคือ ให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของการใช้ที่ดินประเภทนี้ ในแต่ละบริเวณและห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

- 1) จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม
- 2) การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม
- 3) การอยู่อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุดหรือหอพัก
- 4) การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชย์กรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่

สีเขียวเป็นแนวยาวของที่ดินเปิด (Open Land) ตามขอบของเมืองเชียงใหม่ ประโยชน์ในข้อแรกคือ เป็นขอบเขตระหว่างเมืองเชียงใหม่และส่วนที่เหลือของเมือง ในด้านนี้สีเขียวจะจำกัดเสียงรบกวนและมลภาวะของทางหลวงสายสำคัญ ๆ ซึ่งตัดผ่านเมืองใหญ่ ๆ ที่ใช้พื้นที่เป็นที่อยู่อาศัย อีกประการหนึ่งช่วยส่งเสริมสร้างบรรยากาศของชนบทสำหรับคนขับรถซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นบรรยากาศซึ่งได้หมดไปแล้วอย่างสิ้นเชิงในเมืองใหญ่ เนื่องจากความต้องการพื้นที่สำหรับการก่อสร้างเพิ่มขึ้น จอกจากนี้แล้วพื้นที่สีเขียวจะช่วยเปลี่ยนแปลงความเนื้อหาของผู้อยู่อาศัยในเมืองให้กลับมาสนใจสภาวะแวดล้อมของพวกเขาอย่างแท้จริง

จากการที่พื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองได้มีการรุกรานจากความเจริญเติบโตจากตัวเมืองในรูปของโรงงานอุตสาหกรรม ที่พักอาศัย เป็นต้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณชานเมือง การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองที่มีความเป็นไปได้และยังไม่สายเกินไป ได้แก่ การใช้แนวความคิดพื้นที่สีเขียว ซึ่งได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วแต่สามารถใช้ได้เหมาะสมกับการที่ชนบทขยายสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว และมีการใช้แนวคิดนี้กันอย่างแพร่หลายใน

หลาย ๆ ประเทศ เพราะเป็นวิธีที่สามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการขยายตัวของเมืองในปัจจุบัน ได้อย่างเหมาะสมวิธีหนึ่งเลยทีเดียว

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

“กรรมสิทธิ์” (Property) คือสิทธิที่จะเรียกรื่องของบุคคลต่อการใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินบางอย่าง (กรรมสิทธิ์มีใช้หมายถึงสิ่งของหรือทรัพย์สิน แต่หมายถึง สิทธิภายในหรือสิทธิที่มีต่อสิ่งของหรือทรัพย์สินต่าง)

การมีกรรมสิทธิ์ หมายถึง การมีสิทธิในการที่จะสามารถบังคับใช้ ขอบ้างสิทธิเรียกรื่องสิทธิที่จะใช้ประโยชน์หรือรับประโยชน์บางประการจากทรัพย์สินต่าง ๆ ได้

กรรมสิทธิ์ยังเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองด้วย เพราะเชื่อมโยงถึงความสามารถในการควบคุมการบังคับใช้ การเรียกรื่องสิทธิของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลต่อทรัพย์สินสิ่งของต่าง ๆ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้มีการบังคับใช้ตามกรรมสิทธิ์มักจะเป็น “รัฐ” โดยมีกฎหมายเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการควบคุมดูแล

ระบบกรรมสิทธิ์ที่สำคัญมี 3 ประเภทคือ

1. **กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property)** หมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการใช้หรือการได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินต่าง ๆ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเป็นหลักประกันว่าปัจเจกบุคคลจะสามารถกีดกันบุคคลอื่น ๆ ออกจากการใช้หรือรับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ๆ

กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลอาจถูกขยายออกไปในรูปของกรรมสิทธิ์ของกลุ่มโดยมีกฎหมายรองรับ เช่น บริษัท สมาคม องค์กรต่าง ๆ

2. **กรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property)** หมายถึง กรรมสิทธิ์ร่วมกัน (ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล) ของสมาชิกในสังคม กล่าวคือเป็นสิทธิของสมาชิกทุกคนในสังคมที่มีต่อการใช้หรือการได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินต่าง ๆ กรรมสิทธิ์ร่วมจะเป็นหลักประกันแก่สมาชิกทุกคนในสังคมว่า เขาจะไม่ถูกกีดกันออกไปจากการใช้หรือการรับประโยชน์จากทรัพย์สินหรือสิ่งของบางอย่าง เช่น สังคมหรือรัฐอาจจะประกาศว่า ทรัพย์สินบางอย่าง เช่น สวนสาธารณะ ถนนเป็นสิ่งที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งสมาชิกของสังคมทั้งหมดสามารถเรียกรื่องสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ได้

3. **กรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Property)** ประกอบด้วย สิทธิที่รัฐไม่เพียงแต่เป็นผู้สร้างขึ้นมา แต่ยังเก็บรักษาหรือยึดครองเอามาจากส่วนบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ได้ด้วย เช่น สิทธิที่จะใช้คลื่นวิทยุและโทรทัศน์ที่ถูกควบคุมยึดครองโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น รถไฟ สายการบิน ซึ่งหลาย ๆ ประเทศถูกผูกขาดโดยระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ กรรมสิทธิ์ของรัฐมีลักษณะคล้ายคลึงกับสิทธิในกรรมสิทธิ์ของบุคคล กล่าวคือ รัฐมีสิทธิที่จะใช้และได้รับประโยชน์และมีสิทธิที่จะกีดกัน

บุคคลอื่น ๆ นอกจากการใช้และได้รับผลประโยชน์จากทรัพย์สินบางอย่างได้ แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนจากการกำหนดให้รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรป่าไม้ โดยผ่านกลไกของกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศต่าง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนามักพบว่ากฎหมายที่เขียนไว้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของการใช้ทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์เมื่อเกิดปัญหายังมีอยู่ไม่เพียงพอ ทั้งเรื่องของการใช้น้ำ ที่ดิน ผลผลิตที่มาจากป่า เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นมักไม่สามารถพึ่งพากฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ได้ ทำให้การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเกิดความไม่เป็นธรรม หรือไม่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้น (เบญจพรหม ชินวัตร, 2538 อ้างใน ชีรวงศ์ คงทอง, 2543)

โดยนัยนี้กรรมสิทธิ์ของรัฐ จึงมิใช่กรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property) ตามนิยามของกรรมสิทธิ์ประเภทที่สอง แต่อาจนับได้ว่าเป็นชนิดหนึ่งของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐถูกจัดให้มีขึ้นเสมือนกรรมสิทธิ์ขององค์กร เป็นลักษณะของกรรมสิทธิ์พิเศษที่มีใช้ปิดให้ทุก ๆ คนเข้ามาใช้ประโยชน์ เป็นสิทธิพิเศษของบุคคลเทียม (Artificial Person) ในขณะที่กรรมสิทธิ์ร่วมเป็นสิทธิส่วนบุคคลโดยธรรมชาติ (A Natural Individual Person) และกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลอาจเป็นสิทธิของบุคคลโดยธรรมชาติหรือบุคคลเทียมก็ได้ เช่น องค์กร สมาคม บริษัทต่าง ๆ (A Natural or Artificial Person)

โดยสรุปมีความจริงที่สำคัญอยู่ประการหนึ่งในเรื่องของ “กรรมสิทธิ์” คือความสามารถในการบังคับใช้กรรมสิทธิ์จะถูกกระทำให้อยู่ในรูปของสิทธิตามกฎหมายและอำนาจในการบังคับใช้ มักจะขึ้นอยู่กับความเชื่อของสังคมว่าเป็นสิทธิทางศีลธรรมด้วย (จินทนา สุทธิจารี, 2538 อ้างใน ชีรวงศ์ คงทอง, 2543)

ในส่วนของระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐจะมีความเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ ในทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ด้วยอาทิ ที่ดินสาธารณะ ป่าไม้ แม่น้ำ ลำคลอง เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่เห็นได้ชัดเจนว่าแปรผันเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ตามเหตุปัจจัยสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น กรณีของประเทศไทยในสมัยสุโขทัย ซึ่งพลเมืองยังมีน้อยที่ดินว่างเปล่ามิได้ทำประโยชน์ในทางที่เพิ่มมูลค่ามีเป็นจำนวนมาก นโยบายของรัฐในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์จะปรากฏชัดเจนในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ได้มีระบุไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2475 อย่างเด่นชัด “ที่ดิน” ซึ่งมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” โดยทรัพย์สินของแผ่นดินหรือของรัฐ แบ่งออกเป็น 8 ประเภทคือ

- 1) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- 2) ที่ราชพัสดุ

- 3) ที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามหรือสงวนไว้
- 4) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
- 5) ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ
- 6) ทรัพย์สินขององค์การปกครองท้องถิ่น
- 7) ทรัพย์สินของแผ่นดินตาม ป.พ.พ. มาตรา 1309
- 8) ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ดังข้อความที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในทางปฏิบัติทรัพย์สินของรัฐหรือของแผ่นดินในส่วนที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของ “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองร่วมกัน” ปัญหาของ “ทรัพย์สินที่รัฐได้หวงห้ามหรือสงวนไว้” เช่น ป่าไม้ ประกอบกับเวลาผ่านไป พลเมืองเพิ่มมากขึ้น ทรัพยากรถูกนำมาใช้สอยอย่างมากมายรวดเร็ว ความต้องการใช้มีมากกว่าปริมาณทรัพยากรซึ่งต่างจากในอดีตที่ปริมาณทรัพยากรมีมากกว่าความต้องการใช้ (เช่น ที่ดินว่างเปล่าที่มีมากมายในสมัยสุโขทัย) ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติจึงขยายเพิ่มมากขึ้นเพื่อสงวนรักษาทรัพยากรที่มีจำกัดหรือลดน้อยลงไว้ ทรัพยากรบางประเภทที่เคยเป็นทรัพย์สินที่พลเมืองใช้ร่วมกันในอดีต เช่น ป่าไม้กลับกลายเป็นทรัพย์สินที่รัฐหวงห้ามหรือสงวนไว้ โดยสร้างระบบกรรมสิทธิ์ขึ้นมารองรับให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. ป่าไม้ เป็นต้น กรรมสิทธิ์รวมหรือสิทธิชุมชนที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากร จึงกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐสิทธิของรัฐที่จะจัดการและใช้ประโยชน์แทน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจุบันกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหลาย ๆ ชนิดมีปัญหาทรัพยากรธรรมชาติหลายชนิดมีลักษณะของทรัพยากรที่ “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ชัดเจน” เนื่องจากสถาบันทางสังคมไม่สามารถกำหนดให้มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากลักษณะของทรัพยากรที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดกรรมสิทธิ์ได้ เช่น น้ำ อากาศ หรือรัฐไม่สามารถเข้าไปดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ดังเช่น ป่าไม้ ซึ่งอันแน่จริงแล้วตามกฎหมายปัจจุบันรัฐมีกรรมสิทธิ์ในป่าไม้ในส่วนที่นอกเหนือจากบริเวณที่ให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชน แต่ก็ขาดการดำเนินการควบคุมตรวจตราที่เพียงพอ ทำให้มีการละเมิดบุกรุกอยู่เป็นประจำ จนดูเหมือนกับว่าป่าไม้เป็น “สาธารณสมบัติ” ซึ่งใครจะเข้าไปใช้ประโยชน์เมื่อใดและอย่างไรก็ได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537 อ้างใน ธีรวงศ์ คงทอง, 2543) ทรัพยากรธรรมชาติหลาย ๆ ชนิด จึงอยู่ในลักษณะเป็นเสมือนสาธารณสมบัติดังกล่าว ได้มีการเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างเสรี โดยไม่มีการขวางกั้นได้ คือ มีการบุกรุกและถูกละเมิดเกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยปราศจากค่าใช้จ่ายในการผลิตหรือสร้างทรัพยากรธรรมชาตินั้นขึ้นมาเกิดปัญหา “Free riders” คือการได้

ประโยชน์โดยไม่เสียเงิน ซึ่งเป็นปัญหาของสินค้าที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะทำให้มีการใช้ประโยชน์อย่างมากมาย จนเกิดปัญหาการใช้อย่างสิ้นเปลืองและหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดและแม้ว่าทรัพยากรบางชนิด เช่น ป่าไม้จัดอยู่ในประเภทของทรัพยากรที่เสริมสร้างขึ้นใหม่ (Renewable Resource) แต่กระบวนการสร้างเสริมขึ้นใหม่ก็สามารถกระทำได้ทันกระบวนการใช้ทำลายอย่างสิ้นเปลืองรวดเร็ว การที่ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ถูกบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ได้แม้จะมีกฎหมายรองรับกรรมสิทธิ์ของรัฐอยู่ก็ตาม เกี่ยวข้องกับความสามารถของรัฐในการจัดการดูแล ซึ่งเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ด้วยเมื่อกฎหมายระบุว่ารัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็มีประชาชนทั้ง ระดับ ชนบท และกลุ่มทุนขนาดใหญ่ถือสิทธิ์ว่าองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของความเป็นรัฐ คือ ประชากรหากปราศจากประชกรย่อมไม่ถือเป็นรัฐ ดังนั้นกรรมสิทธิ์ของรัฐย่อมหมายถึงกรรมสิทธิ์ของประชาชนด้วย ที่จะเข้าไปใช้สอยตัดวงประโยชน์ได้ ความบกพร่องของรัฐในการจัดการควบคุมดูแล ทำให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้จำนวนมากที่ถูกผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจบางกลุ่มอาศัยช่องว่างในเรื่องกรรมสิทธิ์และความบกพร่องในการจัดการดูแลของรัฐดังกล่าว ได้เข้าไปตัดวงกอบโกยเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเฉพาะตนหรือกลุ่มของตนอีก นอกจากนี้รัฐก็ยังมีส่วนในการทำลายป่าเสียเองด้วย ในรูปของการให้สัมปทานที่ไม่เหมาะสม อีกส่วนหนึ่งถูกชาวบ้านที่ยากจนเข้าไปบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อขายที่ทำกิน ตัดไม้มาขายด้วยความรู้สึกละแวกและความเคยชินจากระบบกรรมสิทธิ์เดิม ในอดีตที่ว่าป่าไม้เป็นสาธารณสมบัติ ใครจะเข้าไปใช้ประโยชน์ก็ได้ (Common Property)

จากแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสามารถสรุปได้ว่า ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่าง ๆ มักจะมีการจัดการทรัพยากรของคนได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีการรุกรานไปยังบริเวณใกล้เคียงด้วย ซึ่งเป็นบริเวณที่ไม่สามารถเป็นกรรมสิทธิ์ได้แต่อาจสามารถใช้ที่ดินทำกินได้ ทำให้ประชาชนทั่วไป ภาครัฐ และภาคเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์โดยที่ตนเองไม่ต้องเสียอะไรเลย และที่สำคัญพวกเขาเหล่านี้ขาดจิตสำนึกในการจัดการ การดูแล การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้กันอย่างบ้าคลั่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทำให้ผู้ที่มีอิทธิพลไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนใช้อำนาจในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ของตน ทำให้ชาวบ้านขาดที่ดินทำกิน จึงต้องมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ขึ้นเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา ซึ่งถ้ารัฐมีการให้กรรมสิทธิ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม ก็จะเกิดการมีส่วนร่วมจากทุก ๆ ฝ่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันและได้รับผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรม

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วันทนา บุศยวงษ์ (2534) ได้ศึกษาปัจจัยผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินกรณีศึกษาตำบลสุเทพนอกเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดที่จะศึกษาสภาพการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อศึกษาว่าสาเหตุและปัจจัยที่แท้จริงที่ทำให้เจ้าของที่ดินตัดสินใจขายที่ดินและการจัดการทางการเงินภายหลังการขายที่ดินไปแล้ว เพื่อดูการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้ขาย รวมทั้งสภาพผลกระทบต่อชุมชน ซึ่งจะทำให้ทราบปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่ได้รับจากการเปลี่ยนแปลง เพื่อนำผลที่ได้ไปประกอบการวางแผนพัฒนา และการป้องกันปัญหาของเมืองที่มักจะเกิดตามมา เมื่อความเป็นเมืองขยายตัวเข้าสู่พื้นที่เหล่านี้ เช่น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการจัดสิ่งบริการสาธารณะ เป็นต้น

สัมพันธ์ ไชยะ (2536) ได้ศึกษาว่าปัญหาสำคัญของการขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรคือ ปัญหาในการใช้ที่ดินและปัญหาในเรื่องน้ำ ปัญหาแรงงาน ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในระยะสั้น ภาครัฐจะต้องมีมาตรการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพต่อการขยายตัวของเมือง มีการวางแผนการใช้น้ำอย่างชัดเจน ตลอดจนหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมเพื่อรองรับธุรกิจโรงแรม โรงงานอุตสาหกรรม และสนามกอล์ฟ ซึ่งใช้น้ำเป็นอันมาก ในระยะยาวรัฐจะต้องออกกฎหมายควบคุมการขยายตัวของเมืองอย่างรัดกุม โดยให้องค์กรท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทให้มากขึ้น ในส่วนของปัญหาแรงงานรัฐควรที่จะมีการพัฒนาแรงงานเปลี่ยนอาชีพมาเป็นกรรมกรได้รับการพัฒนาฝีมือให้เป็นกรรมกรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน อันเป็นผลทำให้กรรมกรได้รับค่าแรงสูงขึ้น

บัณฑิต เผ่าวัฒนา (2536) ได้ศึกษาว่าประชากรที่ขายที่ดิน ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลสันผักหวานนั้น กลุ่มปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการขายที่ดินมากที่สุด ซึ่งจำแนกออกเป็นปัจจัยย่อยที่สำคัญคือ ปัจจัยมีหนี้สิน ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ขายที่ดินเพื่อนำเงินมาแบ่งเป็นมรดก รายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ รวมทั้งที่ดินเพื่อนำเงินมาสร้างบ้านใหม่ โดยมีปัจจัยเร่งให้เกิดการขายที่ดิน คือปัจจัยทางด้านกายภาพและปัจจัยทางด้านสังคม ซึ่งได้แก่ ลักษณะการเข้าถึงพื้นที่และการเปลี่ยนอาชีพ สำหรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินนั้นพบว่าพื้นที่ที่ลดลงคือพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนพื้นที่ที่เพิ่มมากที่สุดคือพื้นที่พักอาศัยซึ่งเกิดขึ้นในรูปแบบของที่ดินจัดสรรและรองลงมาเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้งาน

เสาวนีย์ เมฆานุกัตร์ (2539) ได้ศึกษาว่า ผลสืบเนื่องจากการขายที่ดินเมื่อเกษตรกรได้เงินจากขายที่ดินแล้วส่วนใหญ่ก็นำเงินแบ่งให้ลูกหลานฝากธนาคารและสร้างบ้าน จำนวน

เกษตรกรไม่มีที่ดินทางการเกษตรเหลืออยู่ และมีที่ดินเหลือทำการเกษตรเหลืออยู่มีปริมาณที่ใกล้เคียงกันโดยมีที่ดินโดยเฉลี่ย 2.46 ไร่ ส่วนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทางการเกษตรเหลืออยู่พบว่าไม่ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพแก่ทายาท เพราะเกษตรกรเลิกทำอาชีพเกษตรกรรมแล้ว ส่วนที่ยังทำการเกษตรอยู่ใช้ที่ดินของตนเองและใช้แรงงานในการทำการเกษตรโดยจ้างแรงงานพร้อมกับใช้แรงงานของตนเอง เกษตรกรส่วนใหญ่ประเมินฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองว่าดีขึ้น เพราะส่วนใหญ่ไม่มีหนี้สินเดิมอยู่แล้ว ส่วนผู้ที่มีหนี้สินก็หมดไปหลังจากขายที่ดิน ในเรื่องราวได้ก็ยังคงเหมือนเดิมและรายจ่ายลดลงหลังขายที่ดิน โดยทั่วไปแล้วความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้นและไม่มีการย้ายที่อยู่ เกษตรกรมีความทันสมัยในการดำรงชีวิตหลังขายที่ดินมากขึ้น

ปรีชา เจริญ (2539) ได้ศึกษาถึงปัญหาการขยายตัวของเมืองในภาคเหนือ กรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเชียงใหม่ สรุปได้ว่า เชียงใหม่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยค่อนข้างสูงในช่วงปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา โดยมีจำนวนโครงการที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและในแต่ละปีจะมีจำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยเปิดตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่กระจายตัวอยู่ตามแนวถนนสายหลักที่เชื่อมต่อเชียงใหม่กับอำเภอรอบนอก และมีความหนาแน่นสูงตามแนวเส้นทาง เชียงใหม่ – หางดง เชียงใหม่ – สันกำแพง เชียงใหม่ – แม่ริม และตามแนวถนนคันคลองชลประทาน

ผลการศึกษายังได้แสดงถึงการขยายตัวของโครงการที่อยู่อาศัยอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้เกิดการใช้ที่ดินผิดประเภท เช่น มีการกว้านซื้อที่ดินและปล่อยรกร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ใด ๆ หรือการนำพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ในเขตชลประทานที่มีความอุดมสมบูรณ์มาสร้างเป็นโครงการที่อยู่อาศัยทำให้การลงทุนด้านชลประทานของรัฐเกือบสูญเปล่า

ศุมาลี ยูประพัฒน์ (2530) พบว่าการเปลี่ยนแปลงมีทั้งจากรัฐเป็นเอกชน เอกชนเป็นของรัฐและเอกชนต่อเอกชน วิธีการเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้หลายวิธีการ ตั้งแต่ให้ ซื้อ – ขาย ขายฝาก แลกเปลี่ยน รับมรดก โอนชำระหนี้ และได้มาโดยครอบครอง การพัฒนาเมืองหลักนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐ รวมทั้งนโยบายส่งเสริมการลงทุน เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนมือและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จากเดิมเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์นอกภาคเกษตรกรรม ลักษณะการเปลี่ยนแปลงนี้มีสาเหตุและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลง 3 ด้านด้วยกันคือ ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม (วราพงศ์ นิลศิริ, 2533) ปัจจัยแต่ละด้านนั้นมีรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยด้านกายภาพ ประกอบด้วย การพัฒนาด้านเส้นทางคมนาคมของถนนสายหลัก และถนนสายรอง ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่มากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของการใช้พื้นที่เนื่องจากการขยายตัวของเมือง ความต้องการใช้พื้นที่เพื่อเป็นเมืองจึงมากขึ้นด้วย

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

1) การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคเหนือ ทั้งการผลิตทางการเกษตร การอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว การค้าและบริการ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับประชากรท้องถิ่น และประชากรจากการท่องเที่ยว

2) บทบาทของนักลงทุนภาคเอกชน นักธุรกิจภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยการลงทุนกว้านซื้อที่ดินในทำเลที่เหมาะสมดำเนินการจัดสรรที่ดินทำโครงการบ้านจัดสรร นอกจากนี้ยังมีโครงการสวนเกษตร รีสอร์ท สนามกอล์ฟ เป็นต้น

3) ราคาที่ดิน การเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินชี้ให้เห็นถึงสภาพการพัฒนาและแนวโน้มการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้น ๆ บริเวณที่สะดวกแก่การเข้าถึงจะมีราคาสูงขึ้น

ปัจจัยด้านสังคม ประกอบด้วย

1) การเพิ่มประชากร จากความสำคัญ ความพร้อม ตลอดจนบทบาทของเมืองเชียงใหม่เป็นแรงดึงที่ก่อให้เกิดการเพิ่มประชากร ซึ่งนอกจากการเพิ่มขึ้นโดยธรรมชาติแล้ว การอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองเชียงใหม่เพิ่มมากขึ้นทั้งถาวรและชั่วคราว

2) กรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากจะมีโอกาสพัฒนาเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ได้มาก แต่การควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพจะเป็นไปได้ยาก เพราะการเปลี่ยนมือเป็นไปโดยเสรี

3) นโยบายและแผนงานของรัฐ จากการกำหนดศูนย์กลางของการพัฒนาความเจริญส่วนภูมิภาค นโยบายพัฒนาเมืองหลักเมืองรองในแต่ละภาค ทำให้เชียงใหม่มีแผนการพัฒนาตลอดจนปรับปรุงหลาย ๆ เรื่อง ทั้งผังเมืองรวม และพัฒนาพื้นที่เฉพาะบริเวณ

จากการขยายตัวของชุมชนเมืองเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมในบริเวณชานเมืองก่อให้เกิดปัญหา

คือ

1) ปัญหาการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม เนื่องจากการขยายพื้นที่การใช้ที่ดินแบบเมือง ซึ่งมีการใช้ที่ดินในการอยู่อาศัยประเภทบ้านจัดสรรและที่ดินจัดสรร การพาณิชย์กรรม และสถาบันต่าง ๆ ไม่มีการควบคุมกำหนดพื้นที่รองรับอย่างเหมาะสม และก่อให้เกิดปัญหาบนพื้นที่เกษตรกรรมได้แก่ การไม่มีที่ดินทำกิน ที่ดินแปลงขนาดเล็กถล่ม การขาดน้ำ น้ำเสีย น้ำเสีย และอื่น ๆ เช่น ผลผลิตตกต่ำ จากปัญหาเหล่านี้ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป

2) ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม กล่าวคือ การใช้ที่ดินไม่ตรงกับสมรรถนะดิน เพราะที่ดินบางบริเวณเหมาะสมแก่การเกษตรกรรม เช่น ที่ราบลุ่มน้ำ การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมยังทำให้เกิดการสูญเสียเปล่าในการพัฒนาระบบชลประทานด้วย นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาความปะปนของ

การใช้ที่ดินจากการขยายตัว ความต้องการสิ่งบริการที่ไม่เหมือนกันของประชากรท้องถิ่นเดิมและผู้อยู่ใหม่

3) ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม จากปัญหาการใช้ที่ดินอย่างปะปน ไม่มีระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านการให้บริการสาธารณะ การจราจร การกำจัดของเสีย นอกจากนี้การปล่อยที่ดินทิ้งไว้เป็นที่โล่งว่างเป็นการใช้ที่ดินไม่เต็มที่และเป็นบริเวณเสื่อมโทรมของเมือง และเมื่อการขยายตัวของเมืองไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ แล้ว ปัญหามลภาวะของเมืองจะมีมากขึ้น ในขณะที่เครื่องมือช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหามลภาวะต่าง ๆ คือ พื้นที่สีเขียวกำลังสูญหายไป

สุมาลี ยูประพัฒน์ (2530) ได้ทำการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินบริเวณเมืองเชียงใหม่ และได้สรุปลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นช่วง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง พ.ศ. 2519 – 2529 ได้มีการนำเอาที่ดินมาใช้เป็นที่อยู่อาศัยมากขึ้น การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการซื้อขายเป็นสำคัญ ผลการวิจัยพบว่า บริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์สูงจะเป็นบริเวณรอบนอกของเมือง โดยมีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์สูงสุดในปี 2528 การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณรอบนอกนี้เป็นผลมาจากอิทธิพลของการขยายตัวของเมือง และนโยบายการมุ่งพัฒนาให้เชียงใหม่เป็นเมืองหลักสำหรับภาคเหนือตอนบน

สุรีย์ บุญญาอนุพงศ์ (2531) บ้านจัดสรรเชียงใหม่ : ปัญหาการใช้ที่ดินและสิ่งบริการ โดยทำการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2519 – 2529 และผู้วิจัยได้คาดคะเนว่าการขยายตัวของบ้านจัดสรรในอนาคตจะมีการขยายตัวออกไปสู่บริเวณชานเมืองรอบนอกมากขึ้น โดยเฉพาะทางด้านใต้ (เส้นทางเชียงใหม่ – หางดง) และด้านตะวันออก (เชียงใหม่ – สันกำแพง) เพราะเป็นเขตบริเวณที่มีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติสวยงามและมีการคมนาคมเชื่อมโยงกับเชียงใหม่สะดวก

การขยายตัวออกสู่พื้นที่เกษตรกรรมรอบนอกในลักษณะนี้ ทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์และเกิดการสูญเปล่าของรัฐในการลงทุนจัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตร โครงการบ้านจัดสรรบางแห่งได้ทำการถมที่ดินปิดทางส่งน้ำและระบายน้ำ ทำให้เกิดปัญหาทั้งในด้านที่อยู่อาศัยและเกษตรกรรมบริเวณใกล้เคียงที่ยังคงทำอาชีพเพาะปลูกอยู่ ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาคืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของโครงการที่อยู่อาศัยหลายประการ เช่น การห้ามมิให้นำเอาที่ดินที่อยู่ในเขตเกษตรกรรมรับน้ำชลประทานมาทำเป็นโครงการที่อยู่อาศัย การให้มีคณะกรรมการผังเมืองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลการขยายตัวของบ้านจัดสรร ให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมและการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตามขนาดของโครงการบ้านจัดสรร

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความขนาดของพื้นที่และจำนวนอาคารและให้มีการควบคุมให้ผู้ดำเนินธุรกิจบ้านจัดสรรปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานอย่างเข้มงวดรัดกุมยิ่งขึ้น

ชาญชัย สิริประเสริฐ (2543) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังการสร้างถนนสายใหม่ตัดผ่านชุมชน โดยมีพื้นที่ทำการวิจัยคือ บ้านราษฎร์ภักดี ตำบลดับเต้า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นชุมชนชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์ม้งพบว่าภายหลังจากการสร้างถนนใหม่ เปลี่ยนจากถนนลูกรังขนาดเล็กมาเป็นถนนลาดยางขนาดใหญ่ ทำให้ลักษณะทางกายภาพทางชุมชนเปลี่ยนแปลงไปหลายอย่าง นับตั้งแต่การขยายขนาดของหมู่บ้าน และพื้นที่ทำการเกษตรอันเป็นผลให้พื้นที่ป่าไม้ของชุมชนและบริเวณรอบ ๆ ชุมชนลดจำนวนลง ถนนสายนี้เป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ ทำให้แบบแผนการตลาดของชุมชนจากที่เคยผลิตเพื่อยังชีพเปลี่ยนมาผลิตเพื่อการค้า และรับเอาความเจริญจากชุมชนเมือง เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการแต่งกาย ภาษา และลักษณะบ้านเรือน จากแบบของชาวม้งมาเป็นแบบคนเมืองมากขึ้น

นอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแนวถนน มีการตั้งร้านค้าสร้างบ้านใหม่ หน่วยงานราชการ ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ทำการเกษตรที่มีอยู่เดิมจากการทำไร่เลื่อนลอยก็เปลี่ยนมาทำไร่หมุนเวียน เพื่อจะสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของตนได้มากขึ้น แต่ทั้งนี้พื้นที่ทำการเกษตรของชาวบ้านก็แผ่ขยายออกไปเป็นบริเวณกว้าง โดยการบุกรุกป่าสงวนทำให้ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายไปอย่างมาก สมควรจะมีการพิจารณาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแนวถนนก่อนที่จะมีการปรับปรุงหรือสร้างทางใหม่ในอนาคต เพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายลงมากจนเกินไป

แลน ดูรอง ลาซอพ (2528) Land for Housing the Poor ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้มีการเปลี่ยนมือที่ดินในเขตชานเมือง อันเกิดจากความตื่นตัวของการจัดสรรที่ดินในกรุงเทพฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2493 ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยในเมืองขึ้น โดยตรงกับการเปลี่ยนมือที่ดินของชาวนาแถบชานเมือง โครงของระบบครอบครองที่ดินเขตเมืองและชนบท เนื่องจากที่ดินมีขนาดเล็กและปานกลาง ในช่วงเวลานั้นรูปแบบของเจ้าของที่ดินในเขตชานเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุ 4 ประการคือ

- 1) เจ้าของที่ดินมิได้อาศัยอยู่ในที่นั้น ๆ
- 2) การเปลี่ยนโครงสร้างอาชีพของชาวบ้าน
- 3) ชาวนาที่มั่งมีถือครองที่ดินในเขตรองเมืองมากขึ้น
- 4) การขายที่ดินให้เอกชนในเมือง

นอกจากนี้ กระบวนการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรก็เพิ่มขึ้น พร้อมราคาที่ดินที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ตลาดที่ดินทั้งหมดในรอบชานเมืองอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ค้าที่ดินรายใหญ่ คือ

นักพัฒนาและจัดสรรที่ดิน ซึ่งนับวันการพัฒนาที่ดินกลายเป็นกิจกรรมหลักและยกตนเองขึ้นมา
เป็นตัวกลางระหว่างเจ้าของที่ดินในชนบทและผู้ซื้อที่ดินสำหรับอยู่อาศัยในเมือง



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved