

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“ที่ดิน” เป็นทรัพยากรที่แสดงถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศนั้น ๆ ดังเห็นได้จากในยุคล่าอาณานิคมทำการล่าดินแดน ก็เพื่อขยายอาณาเขตครอบครองที่ดินและทรัพยากรที่อยู่บนดินและใต้ดิน เช่น ป่าไม้ และแร่ธาตุ ดังนั้นแนวคิดที่ว่า “ที่ดินคือ ทูตทางเศรษฐกิจ” ซึ่งมีเป้าหมายการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นสินค้าเพื่อการสร้างชาติ สร้างเศรษฐกิจและสร้างสังคม จึงมีมาแต่ยุคอดีตกาลจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเทศไทยในอดีตได้มีการสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำกินก็เพื่อให้สามารถส่งส่วยให้แก่อำนาจรัฐได้ และต่อมาเมื่อมีการเปิดประเทศค้าขายกับต่างชาติก็ส่งเสริมให้มีการบุกเบิกที่ดินทำการเกษตรเพื่อการส่งออก โดยการขุดคลองชลประทาน สนับสนุนการทำไม้และทำเหมืองแร่ ทั้งนี้เพื่อเป็นรายได้เข้าสู่ประเทศ ดังจะเห็นได้จากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-พ.ศ. 2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-พ.ศ. 2549) ทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการทำเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก ควบคู่กับการขยายภาคเมือง ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ จากแนวคิดการพัฒนาที่ดินเพื่อเป็นสินค้าของการพัฒนาประเทศดังกล่าวรวมกับแรงกระตุ้นของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี ทำให้เกิดการขยายตัวของภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรมอย่างมาก ราคาที่ดินที่สูงขึ้นตามความต้องการที่ดินของนักลงทุนที่ต้องการพัฒนาเมือง การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรม ความล้มเหลวจากการทำเกษตรกรรมจนมีหนี้สินล้นพ้นตัวจนเกษตรกรต้องขายที่ดินและหาพื้นที่ทำกินแห่งใหม่ การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่มีขีดจำกัดโดยรัฐไม่สามารถควบคุมและวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นระบบได้ รวมทั้งสภาพเสื่อมโทรมในพื้นที่การเกษตร เหล่านี้ส่งผลต่อการลดลงของที่ดินของรัฐ ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัยที่กล่าวมาทำให้มีการแสวงหาที่ดินมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง รวมถึงการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีขนาดใหญ่ เช่นที่ดินป่าไม้ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ ฯลฯ ดังเห็นได้จาก ในปี พ.ศ. 2541 มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประมาณ 21 ล้านไร่ จากที่ดินของรัฐทั้งหมด ประมาณ 88 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 14 ของที่ดินของรัฐทั้งหมด (ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ, 2548, หน้า 4) สภาพปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไม่สามารถแก้ไขให้คลี่คลายลงได้ ในทางตรงกันข้ามก็ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจากปัญหาการเลิกจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายกลับสู่ภาคเกษตรกรรมและต้องการที่ดินเพื่อการยังชีพมากขึ้น

ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของกรุงเทพมหานคร ได้ใช้มาตรการที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ พ.ศ. 2535 ซึ่งสรุปได้ว่าหากกรมการระบายน้ำได้แจ้งกรมการที่ดินกับรัฐ ก็จะพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน โดยการหาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐจากการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ แล้วตรวจสอบเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินของราษฎร ร่วมกับการตรวจสอบการทำประโยชน์จากร่องรอยในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้น หากพบว่าราษฎรได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐก็จะออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎร หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐก็จะฟ้องขับไล่ หรือให้จัดให้ราษฎรทำกินในที่ดิน โดยการให้เช่าหรือโดยวิธีอื่น ๆ แล้วแต่ความเหมาะสม แต่หากกรมการระบายน้ำยอมรับว่าบุกรุกที่ดินของรัฐก็จะดำเนินการจัดให้เช่าในระยะสั้น (ไม่เกิน 3 ปี) หรือโดยวิธีอื่น ๆ ในพื้นที่ที่ทางราชการยังไม่มีแผนที่จะจัดใช้ สำหรับมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ คณะรัฐมนตรีมีมติเพิ่มเติมให้ส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดิน ก่อสร้างรั้วในที่ดินแปลงที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องป้องกันการบุกรุก ทั้งนี้การก่อสร้างรั้วควรมีลักษณะชั่วคราวและใช้วัสดุหรือสิ่งก่อสร้างที่ประหยัด เช่น ปลูกต้นไม้ล้อมรอบ รวมทั้งกำหนดให้ส่วนราชการที่ใช้จัดเจ้าหน้าที่ตรวจแนวเขตที่ดินอยู่เสมอหากพบว่าการบุกรุกเกิดขึ้นก็ให้รีบดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายโดยเร็ว

ที่ดินราชพัสดุแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา เป็นที่ดินที่รัฐประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการกรมราชทัณฑ์มาตั้งแต่ พ.ศ. 2479 ปัจจุบันมีพื้นที่อยู่ในเขตตำบลคลองไผ่ ตำบลหนองน้ำใส ตำบลดอนเมือง ตำบลหนองหญ้าขาว และตำบลลาดบัวขาว ของอำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา จากการตรวจสอบการครอบครอง ปรากฏว่าที่ดินราชพัสดุมีเนื้อที่ประมาณ 118,275 ไร่ หรือประมาณ 189.24 ตารางกิโลเมตร โดยใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งเรือนจำกลางคลองไผ่ร่วมกับส่วนราชการอื่น เนื้อที่รวม 5.12 ตารางกิโลเมตร พื้นที่สาธารณะ ป่า และพื้นที่อื่น ๆ เนื้อที่รวม 29.38 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ที่ราษฎรบุกรุกทำประโยชน์ เนื้อที่รวม 154.74 ตารางกิโลเมตร นับว่าเป็นที่ดินของรัฐแปลงหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการบุกรุกอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินแปลงนี้มีอาณาเขตกว้างขวาง และไม่มีรั้วรอบ จึงมีราษฎรเข้าบุกรุกถือครองทำประโยชน์เป็นจำนวนมากจนมีลักษณะเป็นหมู่บ้านกระจายอยู่ใน 5 ตำบลดังกล่าว และราษฎรบางรายได้แจ้งกรมการที่ดินกับทางราชการ รวมทั้งชุมนุมประท้วงเพื่อต้องการกรรมสิทธิในที่ดิน โดยอ้างเอกสารหลักฐานในการครอบครองที่ดิน เช่น สก.1 นส.3 นส.3 ก และเอกสารอื่น ๆ เพื่อขอให้ทางราชการสอบสวนสิทธิ และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้ ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินกับราษฎร โดยใช้มาตรการตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งปรากฏว่ามีราษฎรขอให้ทางราชการสอบสวนสิทธิจำนวนประมาณ 9,461 ราย โดยอยู่ระหว่างการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน

จากมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ในทัศนะของรัฐมองเรื่องสิทธิในที่ดินอยู่ในกรอบของกฎหมาย โดยหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ในการควบคุมตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ดูแลและรับผิดชอบ โดยส่วนราชการต่าง ๆ แยกขาดจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยจะแก้ไขปัญหาย่อยในขอบเขตที่จำกัดซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนาน ในขณะที่ประชาชนซึ่งเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินมีมุมมองว่าที่ดินคือชีวิต คือ ฐานของสังคม ที่ดินเป็นสิ่งที่ทำกิน ที่อยู่อาศัยและเป็นปัจจัยสี่ขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ต้องการความมั่นคงในพื้นที่ทำกินโดยเฉพาะในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ด้วยเหตุนี้เมื่อรัฐและประชาชนมีมุมมองที่แตกต่างกัน ทำให้การแก้ไขปัญหารัฐจึงเป็นเพียงการบรรเทาปัญหาเพื่อ ยุติความขัดแย้งชั่วคราวและไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาคืบคลานอย่างต่อเนื่อง การเห็นภาพรวมของสาเหตุของการบุกรุกที่ดินจะเป็นแนวคิดในการนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาคืบคลาน (สยามล ไกรยวงศ์ และคณะ, 2548, หน้า 4)

ระบบภูมิสารสนเทศ (Geo-informatics) เป็นเทคโนโลยีที่รู้จักกันสำหรับหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยการนำเทคโนโลยี ทางด้านการรับรู้ระยะไกล (Remote Sensing: RS) ระบบกำหนดตำแหน่งบนพื้นโลก (Global Positioning System: GPS) และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) มาผสมผสานกันเพื่อให้เกิดข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่ (Geospatial Information) นำไปวิเคราะห์ ประกอบการวางแผนและการตัดสินใจการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ และสามารถใช้ร่วมกับการวิเคราะห์ทางสถิติในการศึกษาถึงปัจจัยทางด้าน พื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งศึกษาระดับความสำคัญของแต่ละปัจจัยได้ ดังนั้นระบบภูมิสารสนเทศจึงนำมาใช้ร่วมกับการวิเคราะห์ทางสถิติ เช่น การวิเคราะห์ความถดถอย โลจิสติก เพื่อศึกษาหาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการบุกรุกที่ดินรวมทั้งสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ของ ปัจจัยเหล่านั้นกับพื้นที่บุกรุกที่ดินแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนการแก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของหน่วยงานผู้ดูแลใช้ ประโยชน์ รวมทั้งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษากับพื้นที่อื่นซึ่งคล้ายคลึงกันได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบุกรุกที่ดินแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ อำเภอสีคิ้ว

จังหวัดนครราชสีมา

2. เพื่อสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยกับการบุกรุกที่ดินแปลงเรือนจำกลาง
คลองไผ่ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา

สมมติฐานของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้อยู่บนสมมติฐานการนำระบบภูมิสารสนเทศมาเพื่อสังเคราะห์ข้อมูล
ด้านกายภาพและข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคมของพื้นที่ เพื่อนำมาวิเคราะห์ทางสถิติคือการวิเคราะห์
ความถดถอยโลจิสติก เพื่อหาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการบุกรุกที่ดิน รวมทั้งสร้างรูปแบบ
ความสัมพันธ์ของปัจจัยเหล่านั้นกับพื้นที่บุกรุก

กรอบแนวคิดในการวิจัย

มีแนวคิดโดยนำลักษณะต่าง ๆ ของพื้นที่ทั้งทางด้านกายภาพด้านเศรษฐกิจ และสังคมมา
หาความสัมพันธ์ทางสถิติ เพื่อหาลักษณะหรือปัจจัยของพื้นที่ที่สนับสนุนให้เกิดการบุกรุก รวมทั้ง
สร้างแบบจำลองทางคณิตศาสตร์เพื่อใช้ในการพยากรณ์โอกาสในการถูกบุกรุกของพื้นที่เพื่อใช้ในการ
การวางแผนและป้องกันต่อไป ดังภาพที่ 1-1

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. สามารถนำรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยกับการบุกรุกที่ดินไปพยากรณ์โอกาส
การบุกรุกพื้นที่ที่ยังไม่ถูกบุกรุก เพื่อจัดระดับความสำคัญในการวางแผนแก้ไขและป้องกัน
การบุกรุกที่ดินไปในทิศทางที่ถูกต้องได้
2. สามารถนำแนวคิดในการทำวิจัยไปใช้ประยุกต์ศึกษาการบุกรุกที่ดินที่ดินราชพัสดุ
แปลงอื่น ๆ ภายได้สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขเดียวกันกับพื้นที่ศึกษาได้



ภาพที่ 1-1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพลักษณะและข้อเท็จจริงของพื้นที่ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

กำหนดพื้นที่ศึกษาคือที่ดินแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ อำเภอสี่คิ้ว จังหวัดนครราชสีมา รวมทั้งพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองมาก่อนการหวงห้าม เนื้อที่รวมประมาณ 141,152 ไร่ 2 งาน 58 ตารางวา หรือประมาณ 225.84 ตารางกิโลเมตร

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือลักษณะของพื้นที่ทางด้านกายภาพและ

ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของที่ดินราชพัสดุแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ อำเภอสีคิ้ว จังหวัด นครราชสีมา

2.2 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิ์ ของคณะกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ที่ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์สิทธิ์จากร่องรอย การทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้นจึงกำหนดช่วงเวลาในการศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2495 ถึง พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่มีการจัดทำภาพถ่ายทางอากาศไว้

2.3 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่

2.3.1 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ประกอบด้วยการเกิดการบุกรุกและ การไม่เกิดบุกรุก

2.3.2 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ในการศึกษาครั้งนี้ตัวแปรอิสระที่ คาดว่าจะเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม ประกอบด้วยตัวแปรทางด้านกายภาพของที่ดิน ซึ่ง ได้แก่ลักษณะภูมิประเทศต่าง ๆ ของพื้นที่ เช่น ระดับความสูง ระดับความลาดชัน กลุ่มชุดดิน ระยะห่างจากหมู่บ้าน ระยะห่างจากถนน ระยะห่างจากแหล่งแร่ ระยะห่างจากเส้นทางน้ำ เป็นต้น และตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ได้จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) พ.ศ. 2546

นิยามศัพท์เฉพาะ

ที่ดิน หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป รวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ และเกาะ

ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

สิทธิในที่ดิน หมายถึง กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินในพื้นที่ศึกษา

สิทธิครอบครอง ได้แก่ที่ดินที่เจ้าของครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์

ที่ดินแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ หมายถึง ที่ดินตามขอบเขตแผนที่แนบท้ายพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินตำบลลาดบัวขาว อำเภอจันทิก จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช 2479 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2479 รวมถึงเนื้อที่ที่ทางราชการได้ครอบครองไว้เพิ่มเติม

การบุกรุก หมายถึง การเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์ ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ โดยมิได้มีสิทธิในที่ดิน หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

พื้นที่แหล่งแร่ หมายถึง พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งมีแหล่งแร่หรือแหล่งสินแร่ชนิดเดียวและ

หรือหลายชนิดรวมกันในพื้นที่นั้น รวมทั้งพื้นที่ที่มีประทุนบัตรหรือคำขอประทุนบัตร
พื้นที่ศักยภาพทางแร่ หมายถึง พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่ยังไม่มีการค้นพบทรัพยากรแร่ แต่มี
แนวโน้มที่จะมีได้ โดยมีหลักฐานบ่งชี้จากข้อมูลทางธรณีวิทยา ธรณีวิทยาแหล่งแร่ ธรณีเคมี และ
หมายรวมถึงพื้นที่ที่มีแร่กระจายในหินซึ่งมีนัยสำคัญ หรือมีบริเวณพบแร่ในส่วนหนึ่งของ
พื้นที่นั้น