

บทที่ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยมีสัดส่วนคนจนทั้งสิ้น 5,278,800 คน¹ (ปี 2552) คิดเฉลี่ยเป็นร้อยละ 8.12 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ซึ่งคนจนส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ทั้งที่เป็นผู้ถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินในการทำเกษตร ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าที่ดิน ผู้ทำประมง หรือป่าไม้ และคนงานเกษตร จะมีสัดส่วนคนจนสูงกว่าผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่ภาคนอกเกษตร และเมื่อพิจารณาถึงจำนวนคนจนพบว่าคนจนส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของที่ดินที่ทำการเกษตรถึง 1,800,000 คน² โดยมีเกษตรกรที่เป็นหนี้รวมกันทั้งระบบของไทย 6 ล้านคน วงเงินรวม 1 ล้านล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้ที่เป็นปัญหาขาดการชำระ หรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (เอ็นพีแอล) ร้อยละ 30 และเกษตรกรอีก 2 ล้านรายมีมูลหนี้ 300,000 ล้านบาท³

จากรายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2552 พบว่าที่ดินทั้งประเทศมีเนื้อที่อยู่ประมาณ 320 ล้านไร่ โดยเป็นที่ดินของเอกชน มีอยู่ประมาณ 120 ล้านไร่ และที่ดินของรัฐอีกประมาณ 200 ล้านไร่ ในส่วนที่ดินของเอกชนพบว่าประชากรส่วนมากของประเทศหรือร้อยละ 81 ถือครองที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ 811,892 ครัวเรือนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และอีกประมาณ 1 – 1.5 ล้านครอบครัวยุติที่ดินของรัฐอยู่⁴

¹ ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. สศช. และ TDRI. [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา service.nso.go.th/nso/nsopublish/faq/faq.html. (11 พฤษภาคม 2554)

² กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2553, สศช.เปิดยุทธศาสตร์แก้ความยากจน-เหลื่อมล้ำ, แหล่งที่มา [ระบบออนไลน์] www.bangkokbiznews.com/.../สศช.เปิดยุทธศาสตร์แก้ความยากจน-เหลื่อมล้ำ.html. (11 พฤษภาคม 2554).

³ ทีมเศรษฐกิจ, ชุตราภะแห่งวิจัยการความจน"สังคม"ผ่าตัดกองทุนฟื้นฟูสงวนหนี้เกษตรกร, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันจันทร์ที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2552.

⁴ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 15, รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ วันพฤหัสบดีที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2552, หน้า 133-134.

นอกจากปัญหาการถือครองที่ดินข้างต้นแล้วยังพบปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน โดยที่ดินในประเทศไทยส่วนใหญ่หรือมากกว่าร้อยละ 70⁵ ถูกทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากการที่เจ้าของที่ดินเก็บที่ดินเอาไว้เพื่อขายเก็งกำไรหรือถือครองเป็นหลักทรัพย์โดยไม่มี การใช้ประโยชน์ ทำให้เกษตรกรกว่าห้าแสนครอบครัวต้องไร้ที่ดินทำกินหลายพื้นที่ของประเทศ พบการกระจุกตัวของที่ดิน โดยข้อมูลของผู้ถือครองที่ดิน 50 อันดับแรกของแต่ละจังหวัดปรากฏ การถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 10 ของที่ดินทั้งจังหวัด (จังหวัดปทุมธานี ร้อยละ 12.36 จังหวัดสมุทรปราการ ร้อยละ 11.74 และกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 10.07) โดยประเด็นที่น่าสนใจคือ คนจนในเมืองที่พอจะมีที่อยู่อาศัย 50 อันดับสุดท้าย มีที่ดินรวมกันราว 2-3 งานเท่านั้น⁶

แม้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดที่ดินให้กับประชาชนในรูปแบบต่างๆ ผ่านทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน เพื่อกระจายการถือครองที่ดินและส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น นโยบายที่ดิน ปี 2478 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุ มาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ ในอำเภอลำลูกกาเป็นรุ่นแรกจำนวน 68 ครอบครัว รวมเนื้อที่ 4,019 ไร่ ในปี 2483 มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี⁷ ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลพันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น) จากนั้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2504 และแก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายอีกหลายฉบับที่ถูกตราขึ้นเพื่อใช้แก้ไขปัญหาที่ดินและปัญหาความยากจนของเกษตรกร เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 เรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวง และการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518⁸ เป็นต้น

⁵ มูลินนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542). หน้า 28.

⁶ ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, “มองมุมภาคประชาชน ที่ดินสำหรับคนจนเมือง”, กรุงเทพธุรกิจ, วันพุธที่ 9 ธันวาคม 2552. หน้า 10.

⁷ ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของประเทศไทย (เมษายน 2535), หน้า 21-22.

⁸ เฟิงอ้าง. หน้า 23-28.

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาที่ดินของภาครัฐด้วยวิธีการตรากฎหมายขึ้นมากมายหลายฉบับนั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เว้นแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นกระจายการถือครองที่ดินให้กับประชาชนเป็นหลัก จึงพอที่จะเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประชาชนได้ แต่ภาครัฐกลับละเลยการดำเนินการในแนวทางอื่น เช่น การสร้างความมั่นคงในที่ดินตามหลักการปฏิรูปที่ดิน⁹ ที่จะทำให้เกษตรกรมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินได้ในระยะยาว

จุดนี้จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.¹⁰ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39¹¹ บัญญัติมิให้มีการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปฯ นอกจากจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ โดยรูปแบบของการเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่พบมากที่สุด คือ การขาย (ร้อยละ 24.55) รองลงมาคือ การให้ญาติแฝงเข้าทำกิน (ร้อยละ 24.26) การยกให้หรือตกทอดเป็นมรดก (ร้อยละ 23.66) และการให้เช่าช่วง (ร้อยละ 17.26) ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ได้แก่ การเปลี่ยนอาชีพ (ร้อยละ 21.49) หนี้สิน (ร้อยละ 18.36) ตาย (ร้อยละ 17.16) ย้ายไปอยู่กลับครอบครัว หรือกลับถิ่นเดิม (ร้อยละ 16.57) ชรา (ร้อยละ 16.12) ให้ญาติเลี้ยงดู (ร้อยละ

⁹ สมชาย ปริชาตศิลปกุล, *ปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม: บทวิเคราะห์นโยบายหลังทศพิตทางยุครัฐบาลทักษิณ*, (เชียงใหม่, กลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ, 2548), หน้า 58-59.

ได้แบ่งหลักการปฏิรูปที่ดินออกเป็น 3 แนวทางใหญ่ คือ ประการแรก การกระจายการถือครองที่ดิน กล่าวคือ จะทำอย่างไรให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ไม่ปล่อยให้มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน และให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงที่ดินได้ง่ายกว่าเดิม ซึ่งไม่เพียงเป็นประโยชน์ต่อคนยากจนเท่านั้นแต่ยังเป็นประโยชน์สำหรับคนทั่วไปหรือชนชั้นกลางด้วย โดยอาจจะใช้มาตรการทางภาษี การโซนนิ่ง หรือการจำกัดการถือครอง ประการที่สอง คือ การสร้างความมั่นคงในที่ดิน จะทำอย่างไรให้ชาวบ้านสามารถมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินได้ในระยะยาว ยกตัวอย่างเช่น เมื่อชาวบ้านได้ที่ดินมาจาก ส.ป.ก. แล้ว แต่ ส.ป.ก. ก็ไม่ได้สร้างความมั่นคงใดๆ ให้กับชาวบ้าน หากชาวบ้านขาดทุนจากการผลิตก็ทำให้ต้องขายที่ดิน แม้ว่าจะมีกฎหมายบังคับห้ามไว้ก็ตาม ประการสุดท้าย คือเอื้อให้เกษตรกรรายย่อยอยู่ได้ ไม่ว่าจะด้วยการสร้างตลาดทางเลือกและเกษตรปลอดภัย ซึ่งต้องพิจารณาถึงระบบการใช้น้ำและการขายด้วย

¹⁰ กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 2552. “เปิดที่มา...สปก.บิ่นได้ แปลงโฉมสู่โฉมดีซื้อขาย.” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.food-resources.org/news/view.php?id=3086> (13 ตุลาคม 2552).

¹¹ มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

12.39) มีที่ดินอยู่ที่อื่นอีก (ร้อยละ 11.64) สภาพที่ดินไม่ดี (ร้อยละ 10.30) ไปลงทุนการเกษตรที่อื่น (ร้อยละ 9.40) ขาดแรงงาน (ร้อยละ 7.01) และปัญหาครอบครัว (ร้อยละ 6.12)¹²

ในบริบทของจังหวัดเชียงใหม่ได้เกิดการกว้านซื้อที่ดินภาคเกษตรกรรมอย่างกว้างขวางในช่วงพ.ศ. 2530-2531 โดยเป็นผลมาจากการขยายตัวของเมือง ธุรกิจ อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็วของเมืองเชียงใหม่ประกอบกับไม่มีมาตรการใด ๆ เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งประเภทของพื้นที่อย่างชัดเจน ทำให้ชาวนาถูกแรงจูงใจของราคาขายที่ดินและย้ายไปซื้อที่ดินที่อยู่ห่างไกลออกไปมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในตำบลยางคราม อำเภอดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ มีนายทุนจากภายนอกเข้ามากว้านซื้ออยู่บ้าง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ดอนในเขตปฏิรูปที่ดิน¹³

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าเกษตรกรจงใจกระทำการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วยการซื้อขายที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งการจงใจกระทำการซื้อขายที่ดินดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเนื่องจากตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ โดยใช้วิธีการกระจายที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีเกินความจำเป็นไปสู่เกษตรกรโดยตรง เพื่อให้เกษตรกรและทายาทของเกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินมานั้นกลับนำที่ดินไปขายเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายภายในครอบครัว แทนที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินด้วยการทำการเกษตรดังที่ภาครัฐได้ตั้งเป้าหมายไว้ จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาว่าเกษตรกรมีนิติสำนึก (Legal Consciousness) ต่อสิทธิในที่ดินทำกินของตนเองว่ามีอยู่อย่างไร เพื่อที่จะทำความเข้าใจในความคิด ทศนะหรือมุมมองรวมไปถึงความรู้สึกรักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดินที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 อันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและยังเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้ได้ข้อมูล ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

1.2 กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการยินยอมปฏิบัติตามและการเชื่อฟังกฎเกณฑ์ของกฎหมาย (Legal Compliance and Obedience) แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) และแนวคิดเรื่องนิติสำนึก (Legal Consciousness) รวมถึงใช้แนวคิดเรื่องสิทธิ

¹² วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และคณะ, เอกสารวิจัยฉบับที่ 77 การเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน, (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ตุลาคม 2533), หน้า 60-62.

¹³ อานันท์ กาญจนพันธุ์, *มิตินิยม: วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร*, หน้า 97.

(Rights) มาเป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษาวิเคราะห์ถึงความคิด ทัศนคติหรือมุมมอง รวมไปถึงความรู้สึกของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดินที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาประกอบการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ด้วย

1.3 คำถามการวิจัย

เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติสำนึกอย่างไรต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อทราบถึงมติสำนึกของเกษตรกรที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงการถือครองและการจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ว่ามีลักษณะอย่างไร
2. ได้ทราบถึงมติสำนึกของเกษตรกรที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ว่าเป็นอย่างไร
3. ช่วยให้มีการพัฒนางานด้านการปฏิรูปที่ดินในทางกฎหมายของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและทำให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินต่อไป

1.6 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาถึงมติสำนึกของเกษตรกรที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยจะทำการศึกษาจากบทบัญญัติกฎหมายและการศึกษาในพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงมติสำนึกของเกษตรกรที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. โดยพื้นที่ศึกษาจะมีลักษณะเป็นที่ดินทำกิน และถูกประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2520 ในท้องที่ 2 อำเภอ คือ อำเภอแม่แตง และอำเภอเชียงดาว ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 41¹⁴

¹⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่. 2546 : “ความเป็นมา”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.geocities.com/cmalro/> (1 มีนาคม 2552).

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกเขตพื้นที่ตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ มาเป็นกรณีศึกษา จากการที่ตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปครั้งแรกเมื่อพ.ศ. 2534 ซึ่งจากระยะเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาที่ยาวนานถึง 20 ปี ทำให้พื้นที่ตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ มีมิติในด้านเวลาที่แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการในด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นมุมมองทางด้านสิทธิในที่ดินทำกิน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงทัศนคติหรือข้อคิดเห็นที่มีต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังพบความเหมาะสมในมิติของพื้นที่ซึ่งสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ มีความใกล้เคียงกับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินอื่น โดยจากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรในเขตพื้นที่ศึกษาและนอกเขตพื้นที่ศึกษาไม่มีความแตกต่างกันมากนักทั้งลักษณะพื้นที่ ลักษณะอากาศ พืชที่เพาะปลูกรวมถึงกลุ่มประชากร โดยลักษณะภูมิประเทศและคุณภาพของดินโดยทั่วไปของอำเภอแม่แตงมีลักษณะที่ดินเป็นที่ราบเชิงเขา เนื้อดินเป็นพวกดินเหนียว ดินมีสีน้ำตาลเหลืองหรือแดง เกิดจากวัตถุต้นกำเนิดดินพวกตะกอนลำน้ำหรือเกิดจากการสลายตัวของหินหลายชนิดที่มีเนื้อละเอียด พบบริเวณที่ดอนที่เป็นลูกคลื่นจนถึงเนินเขา มีความลาดชันประมาณ 3-25% เป็นดินลึก มีการระบายน้ำดี มีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติค่อนข้างต่ำ อีกทั้งยังมีสภาพเหมาะสมในการปลูกพืชไร่และไม้ผลมากกว่าที่จะนำมาปลูกข้าวหรือทำนา เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนลาดถึงลอนชัน ยากในการที่จะเก็บกักน้ำไว้ปลูกข้าว¹⁵

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ศึกษาจะจงเลือกพื้นที่ของตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง เพราะมีพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 76.18 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 47,612.5 ไร่ และมีประชากรมากถึง 1,583 ครัวเรือน 3,726 คน (ข้อมูล ณ เดือนเมษายน 2553) แบ่งเป็นกลุ่มคนพื้นราบ ชาวเขาธิซอ ชาวเขาอาข่า ชาวไทยใหญ่¹⁶ โดยมีพื้นที่ที่ออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 แล้วทั้งสิ้น 5,115 ไร่ 0 งาน 21 ตารางวา แบ่งเป็นแปลงทั้งสิ้น 646 แปลง และมีผู้ถือครองทั้งสิ้น 472 ราย¹⁷ ด้วยปัจจัยต่างๆ จากที่กล่าวมาผู้ศึกษาจึงเลือกศึกษาในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อตอบคำถามงานศึกษาของผู้ศึกษาซึ่งคาดว่าจะตอบคำถามการศึกษาของผู้ศึกษาได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

¹⁵ “กลุ่มชุดดินที่ 29”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา

www.ldd.go.th/Lddwebsite/WEbpld/Pld01/.../soil_group29 (13 ตุลาคม 2552)

¹⁶ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง, รายงานประจำปี 2553, 2553.

¹⁷ สอบถามข้อมูลจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2554.

1.7 ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการที่ใช้ในการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษาประมวลจากงานต่าง ๆ ในทางกฎหมายที่ประกอบด้วยตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยทางกฎหมายและฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

2. การวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เกษตรกรผู้ซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ต.บ้านช้าง อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ โดยขั้นตอนการสัมภาษณ์เชิงลึกในการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่องนิติสำนักในสิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้ซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ในส่วนแรกจะเริ่มจากการศึกษาถึงข้อมูลเบื้องต้นทั้งหมดของพื้นที่ศึกษาที่ถูกประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด ลักษณะอากาศและลักษณะภูมิประเทศเป็นอย่างไร พืชชนิดใดบ้างที่ถูกนำมาใช้ทำการเพาะปลูกในพื้นที่ศึกษา แหล่งน้ำสำหรับการใช้อุปโภคบริโภคและการเพาะปลูกนั้นมาจากแหล่งใด เป็นต้น

2.2 จากนั้นจึงเริ่มศึกษาถึงข้อมูลทั่วไปของประชากรที่อาศัยในพื้นที่ศึกษาว่าในเขตพื้นที่ที่ศึกษามีจำนวนประชากรเท่าใด แบ่งเป็นกี่หมู่บ้าน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพใด และรายได้ส่วนใหญ่มาจากแหล่งใด เป็นต้น

2.3 จากนั้นผู้วิจัยจะดำเนินการจัดแบ่งกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่ต้องการสัมภาษณ์ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่ไม่เคยทำการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เลข กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่เคยซื้อที่ดิน ส.ป.ก.4-01 และกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มที่เคยขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01

2.4 ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการพูดคุยและสอบถามชาวบ้านในพื้นที่เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ซึ่งส่วนใหญ่จะให้คำตอบว่าไม่เคยซื้อหรือขายที่ดินและไม่รู้จักผู้ที่ดำเนินการซื้อขายที่ดินดังกล่าวด้วย แต่จะมีชาวบ้านเพียงบางรายเท่านั้นที่ยินยอมบอกชื่อของผู้ที่ทำการซื้อขายที่ดินแก่ผู้วิจัย จนกระทั่งผู้วิจัยสามารถติดตามและขอข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ทำให้ผู้วิจัยต้องหาวิธีการเข้าถึงแหล่งข้อมูลใหม่ เพื่อที่จะหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่งานวิจัยในขั้นนี้ต้องการ

2.5 การค้นหากลุ่มบุคคลตัวอย่างที่จะให้ข้อมูลนั้น ได้เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งพร้อมกับวิธีการใหม่ในการช่วยค้นหากลุ่มดังกล่าว วิธีการนั้นคือการมุ่งเป้าหมายไปยังผู้นำหมู่บ้าน โดยให้ผู้นำหมู่บ้านเป็นคนชี้เป้าหมายอื่น ๆ ให้กับผู้วิจัยต่อไป ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะประ โยชน์กับทั้งผู้วิจัยและกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้วิจัยจะได้รับข้อมูลที่เป็นจริง ส่วนกลุ่มบุคคล

เป้าหมายดังกล่าวนั้นจะมีความสบายใจและคลายความกังวลในการที่จะเล่าถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่ามีความเป็นมาเช่นไร

2.6 ข้อจำกัดของวิธีการนี้ คือ ผู้วิจัยจะได้รับข้อมูลเฉพาะจากกลุ่มบุคคลที่ผู้นำหมู่บ้านเป็นผู้ชี้เป้าหมายให้เท่านั้น ในกรณีดังกล่าวจะเป็นกรณีที่กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ดำเนินการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 นั้นเดินทางมาหาผู้นำหมู่บ้านและขอร้องให้ผู้นำหมู่บ้านเป็นคนกลางหรือเป็นพยานในการรู้เห็นและรับทราบกับการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่เกิดขึ้นดังกล่าว หมายความว่ากลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ผู้นำหมู่บ้านชี้ให้ผู้วิจัยไปดำเนินการสัมภาษณ์นั้นจะจำกัดเฉพาะกลุ่มที่ผู้นำหมู่บ้านเป็นพยานในการซื้อขายให้เท่านั้น แต่ไม่รวมถึงกรณีและผู้ซื้อและผู้ขายไปดำเนินการซื้อขายกันเองโดยไม่ผ่านผู้นำหมู่บ้าน

2.7 ผู้วิจัยได้ทราบถึงข้อดีและข้อเสียของการค้นหากลุ่มบุคคลเป้าหมายโดยผ่านทางผู้นำหมู่บ้านเป็นอย่างดี ซึ่งในท้ายที่สุดผู้วิจัยเลือกที่จะนำข้อดีของวิธีการดังกล่าวมาพิจารณา มากกว่าข้อเสียที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้วิจัยมีสมมติฐานว่าในสังคมชนบทนั้นคนในชุมชนมักให้ความสำคัญกับผู้นำหมู่บ้านมาเป็นอันดับต้นๆ ดังมีคำกล่าวที่ว่า “กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำสำคัญของหมู่บ้านที่ได้รับการยอมรับทางกฎหมายและได้รับความศรัทธาจากประชาชน”¹⁸ ฉะนั้น เมื่อลูกบ้านหรือคนในชุมชนให้ความไว้วางใจในตัวผู้นำหมู่บ้านแล้ว ผู้นำหมู่บ้านมักจะไม่น่าพลาดกับเหตุการณ์สำคัญและความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในชุมชนที่ตนเองดูแลและปกครองอยู่ ซึ่งรวมถึงการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 อันอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองด้วย

วิธีการนี้จะทำให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้สะดวกมากขึ้น ข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้สัมภาษณ์ก็จะมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น เนื่องจากหากผู้วิจัยดำเนินการขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายเองทั้งหมดโดยขาดการประสานงานหรือการเป็นสื่อกลางของผู้นำหมู่บ้านแล้ว ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับอาจจะไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดก็เป็นได้ เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะชาวบ้านอาจจะเกิดความระแวงสงสัยในตัวของผู้วิจัยเกรงว่าหากให้ข้อมูลไปอาจจะเกิดความเดือดร้อนหรือปัญหาตามมาในภายหลังได้

2.8 ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์จนถึงจุดอิ่มตัวหรือจนกว่าจะไม่ได้ข้อมูลใด ๆ จากการสัมภาษณ์อีกเพื่อให้ได้ฐานข้อมูลซึ่งจะใช้ตอบคำถามการวิจัย โดยผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ในเขตพื้นที่ศึกษา ด้วยการให้ทั้งหมดบอกเล่าถึงเรื่องราวการดำเนินชีวิตประจำวัน การทำงาน รายได้ของครอบครัว ปัญหา

¹⁸ สุริยะ วิริยะสวัสดิ์. บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านท่ามกลางสังคมไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลงปัจจุบัน. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา www.dopa.go.th/dopaneu/doc/topiciad91.doc. (13 มกราคม 2554)

และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา รวมถึงแนวทางในการดำเนินชีวิตต่อไปในอนาคต ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการศึกษาถึงลักษณะเฉพาะของผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดินแต่ละราย เพื่อให้ทราบถึงนิตสำนึก ความคิด ทศนะหรือมุมมอง รวมไปถึงความรู้สึกที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ว่า เป็นอย่างไร