



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น  
: ภาคเหนือ

โดย มูลนิธิสถาบันที่ดิน  
มีนาคม 2548

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

# โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น : ภาคเหนือ

### คณะผู้ทำวิจัย

|          |                |                        |
|----------|----------------|------------------------|
| อัจฉรา   | รักยุติธรรม    | หัวหน้าโครงการวิจัย    |
| เจษฎา    | โชติกิจภิวาทย์ | นักวิจัย               |
| สุแก้ว   | ฟุ้งฟู         | ผู้ช่วยนักวิจัยชาวบ้าน |
| รังสรรค์ | แสนสองแคว      | ผู้ช่วยนักวิจัยชาวบ้าน |
| วิโรจน์  | ดุลงโสภณ       | ผู้ช่วยนักวิจัย        |
| เตือนใจ  | ธีว่อง         | ผู้ช่วยนักวิจัย        |

### ที่ปรึกษาโครงการ

ชาวบ้านศรีเตี้ย ศรีเจริญ ศรีลาภรณ์ ดงชี้เหล็ก หนองสูง หนองเขียด ท่าหลุก ท่ากอม่วง แพะใต้

|              |             |                       |
|--------------|-------------|-----------------------|
| ศ.ดร.อานันท์ | กาญจนพันธ์  | ที่ปรึกษาโครงการวิจัย |
| ประยงค์      | ดอกสำไย     | ที่ปรึกษาโครงการวิจัย |
| สืบสกุล      | กิจนุกร     | ที่ปรึกษาโครงการวิจัย |
| จรัสศรี      | จันทร์อ้าย  | นักวิจัยสนับสนุน      |
| นิตยา        | อินญาวิเลิศ | นักวิจัยสนับสนุน      |
| ตรียดา       | ตรีมรรคา    | นักวิจัยสนับสนุน      |

สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ

แนวร่วมกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ

---

มูลนิธิสถาบันที่ดิน : สถานที่ติดต่อ

-สำนักงาน : 32/13-15 ถนนสุขุมวิท 21 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพฯ 10110

โทรศัพท์ 259-1704 ~3 โทรสาร. 258-9180 e-mail: [thaireal@bkk.foxinfo.co.th](mailto:thaireal@bkk.foxinfo.co.th)

-สำนักงานวิจัย : 72/372 พาร์คแกลเลอรี ซอย 7 ตำบลบางกระสอ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02 965- 4737-8 โทรสาร. 02 965-4735 , 02 965-4739 e-mail : [nabangchang\\_o@yahoo.co.uk](mailto:nabangchang_o@yahoo.co.uk)

## คำนำ

โครงการศึกษาการจัดการที่ดินระดับท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 ภายหลังจากที่เกิดปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างชาวบ้าน กับนายทุน กรณีที่ดินหนองปลาซวย จังหวัดลำพูน และชาวบ้านจำนวนมากถูกแจ้งจับในข้อหาบุกรุกที่ดิน งานวิจัยสิ้นสุดลงในเดือน เมษายน พ.ศ. 2547 ขณะที่ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวยังไม่สามารถคลี่คลายลงได้ และไม่มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาจากภาครัฐเท่าที่ควร

งานวิจัยครั้งนี้ไม่ได้มุ่งทำการศึกษาปรากฏการณ์ของความขัดแย้งดังกล่าว แต่ให้ความสนใจกับมูลเหตุของความขัดแย้งซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในทางกฎหมายและนโยบาย อันเป็นที่มาของขบวนการ “ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ขณะเดียวกันการวิจัยยังทำการศึกษาและประเมินระบบการจัดการที่ดินที่ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาขึ้นมาภายใต้ขบวนการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาว่าจะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการจัดการที่ดินของรัฐได้มากน้อยเพียงใด ภายใต้อัจฉริยะของชาวบ้าน

คณะผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณผู้มีส่วนสนับสนุนช่วยเหลือให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ซึ่งประกอบไปด้วย ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ ชาวบ้านในพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 ชุมชน กองเลขาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) แนวร่วมกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (นกก.) เพื่อนักพัฒนาเอกชนทุกท่านที่ช่วยให้คำปรึกษา ชี้แนะ และเข้าร่วมกระบวนการศึกษาวิจัย ตลอดจนมูลนิธิสถาบันที่ดิน และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่สนับสนุนงบประมาณสำหรับการวิจัยครั้งนี้

คณะผู้วิจัย ภาคเหนือ

## บทคัดย่อ

การศึกษาการจัดการที่ดินระดับท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบมีส่วนร่วม ศึกษาในพื้นที่ 7 หมู่บ้าน เขตอำเภอบ้านโฮ่ง และกิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น ตั้งแต่เงื่อนไขและแนวคิดของการพัฒนาระบบ ผลของการนำระบบไปใช้ และประเมินเปรียบเทียบกับระบบการบริหารจัดการของรัฐ เพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในระดับนโยบายต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ระบบการจัดการที่ดินในท้องถิ่น ได้รับการพัฒนาขึ้นมาท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดินระหว่างชาวบ้าน กับนายทุนและรัฐ โดยชาวบ้านพยายามร้องเรียนให้รัฐตรวจสอบว่าการออกเอกสารสิทธิ์ของนายทุนมีชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อเรียกร้องของชาวบ้านไม่ได้รับการตอบสนอง ชาวบ้านจึงเข้าไปดำเนินการ “ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” โดยการจัดสรรกันเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่นายทุนถือกรรมสิทธิ์ แต่ปล่อยรกร้างว่างเปล่ามานานนับสิบปี ชุมชนอ้างสิทธิ์เหนือที่ดินตามจารีตประเพณี และนำหลักการจัดการตามจารีตประเพณีมาผลิตซ้ำเพื่อใช้ในการจัดการที่ดินโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ผลของการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนนั้น ทำให้ชาวบ้านมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการทำเกษตรในที่ดินเหล่านั้น มีที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีการเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ มากมาย อย่างไรก็ตาม มีชาวบ้าน 70 คน ในพื้นที่เหล่านี้ที่ถูกนายทุนแจ้งความเพื่อจับกุมดำเนินตามกฎหมาย

เงื่อนไขในการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยชุมชนนั้น ได้แก่ การเข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การมีชุมชนเข้มแข็ง การมีระบบเศรษฐกิจในครัวเรือนที่มั่นคง และจำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนทางนโยบายจากรัฐ

การประเมินเปรียบเทียบ พบว่า ระบบการจัดการที่ดินของรัฐ ได้แก่ การให้กรรมสิทธิ์เอกชน และกระจายที่ดินโดยโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ เป็นการจัดการเชิงเดี่ยว ซึ่งเปลี่ยนอำนาจที่เคยอยู่ในมือของชุมชนท้องถิ่น ไปสู่อำนาจของรัฐ แต่ระบบนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรมของท้องถิ่น เปิดช่องให้มีการทุจริต คอร์รัปชันได้ง่าย ผลที่เกิดขึ้นได้ทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือคนรวย ที่กว้านซื้อกักตุนเพื่อเก็งกำไร ส่วนระบบการจัดการที่ดินโดยชุมชน พัฒนาขึ้นมาภายใต้สภาพความเป็นจริง อิงอยู่กับอำนาจของชุมชน ใช้ระบบการจัดการเชิงซ้อน มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับจารีตประเพณี มีระบบกระจายการเข้าถึงที่ดินอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมเพื่อประโยชน์ในการผลิต ไม่ใช้การกักตุนเก็งกำไรทางการค้า

## สารบัญสรุปสำหรับผู้บริหาร

หน้า

|     |                                                          |   |
|-----|----------------------------------------------------------|---|
| 1.  | ความเป็นมาโครงการวิจัย                                   | 1 |
| 2.  | วัตถุประสงค์ของการวิจัย                                  | 1 |
| 3.  | แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา                               | 1 |
| 4.  | กระบวนการวิจัย                                           | 2 |
| 5.  | ประวัติการตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากินของชุมชนพื้นที่ศึกษา | 2 |
| 6.  | การจัดการที่ดินของรัฐและชุมชนในอดีต                      | 3 |
| 7.  | โครงการเร่งรัดสำรวจออกโฉนด และการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ  | 3 |
| 8.  | การปฏิบัติที่ดินโดยชุมชน                                 | 4 |
| 9.  | ระบบการจัดการที่ดินโดยชุมชน                              | 4 |
| 10. | การประเมินระบบการบริหารจัดการที่ดิน                      | 5 |

## สารบัญ

|                                                                    | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------|------|
| บทที่ 1 : ประวัติการตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากินของชุมชนพื้นที่ศึกษา | 1-1  |
| 1.1 ประวัติศาสตร์ล้านนายุคก่อนการตั้งถิ่นฐานของชุมชน               | 1-1  |
| 1.2 ประวัติการตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากิน                           | 1-2  |
| 1.3 พลวัตการผลิตและเศรษฐกิจชุมชน                                   | 1-14 |
| บทที่ 2 : การจัดการที่ดินของรัฐและชุมชนจากอดีตถึงปัจจุบัน          | 2-1  |
| 2.1 ยุคอาณาจักรล้านนา                                              | 2-1  |
| 2.2 การออกเอกสารสิทธิ                                              | 2-8  |
| 2.3 ยุคการจัดที่ดินผืนใหญ่                                         | 2-13 |
| 2.4 สรุป                                                           | 2-18 |
| บทที่ 3 : โครงการเร่งรัดสำรวจออกโฉนดและการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ   | 3-1  |
| 3.1 โครงการเร่งรัดสำรวจออกโฉนดของรัฐ                               | 3-1  |
| 3.2 กระบวนการกว้านซื้อที่ดินในชุมชน และการต่อสู้ของชาวบ้าน         | 3-5  |
| 3.3 นโยบายเร่งรัดออกโฉนด: ปัญหาเชิงกระบวนการทัศน์และภาคปฏิบัติ     | 3-12 |
| 3.4 สรุป                                                           | 3-14 |
| บทที่ 4 : การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน                                  | 4-1  |
| 4.1 สถานภาพการถือครองที่ดินของชุมชนในปัจจุบัน                      | 4-1  |
| 4.2 ความชอบธรรมของการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน                          | 4-2  |
| 4.3 ปฏิบัติการ การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน                             | 4-5  |
| 4.4 การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน       | 4-12 |
| 4.5 มูลค่าทางเศรษฐกิจจากการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน                    | 4-18 |
| 4.6 สรุป                                                           | 4-25 |
| บทที่ 5 : ระบบการจัดการที่ดินโดยชุมชน                              | 5-1  |
| 5.1 กฎเกณฑ์การปฏิรูปที่ดิน                                         | 5-1  |
| 5.2 ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการที่ดิน                              | 5-4  |
| 5.3 เงื่อนไขการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยชุมชน                    | 5-11 |
| 5.4 แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน                  | 5-18 |
| 5.5 สรุป                                                           | 5-19 |
| บทที่ 6 : การประเมินระบบการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ศึกษา        | 6-1  |
| 6.1 ระบบการจัดการที่ดินของรัฐ                                      | 6-1  |
| 6.2 ระบบการจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น                            | 6-5  |
| 6.3 อุปสรรคของการพัฒนาระบบการจัดการที่ดินโดยชุมชนและข้อเสนอ        | 6-8  |
| 6.4 สรุป                                                           | 6-11 |

## สารบัญตาราง

|                                                                                                                      | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 4.1 : ประเมินการขนาดการใช้ที่ดินและการปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่า                                            | 4-4  |
| ตารางที่ 4.2 : แสดงจำนวนประชากรทั้งหมดเทียบกับจำนวนสมาชิกที่ปฏิรูปที่ดินในแต่ละหมู่บ้าน                              | 4-7  |
| ตารางที่ 4.3 : ปฏิทินการเพาะปลูกของเกษตรกรในพื้นที่ศึกษา                                                             | 4-14 |
| ตารางที่ 4.4 : ต้นทุนการเพาะปลูก และ รายได้เฉลี่ยของผลผลิตแต่ละชนิด                                                  | 4-15 |
| ตารางที่ 4.5 : แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการปฏิรูปโดยชุมชน                                                          | 4-17 |
| ตารางที่ 4.6 : มูลค่าทางเศรษฐกิจจากการปฏิรูปที่ดิน รายหมู่บ้าน                                                       | 4-19 |
| ตารางที่ 4.7 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านศรีลาภรณ์<br>ด.ศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน          | 4-22 |
| ตารางที่ 4.8 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านศรีเตี้ย<br>ด.ศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน           | 4-22 |
| ตารางที่ 4.9 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านศรีเจริญ<br>ด.ศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน           | 4-22 |
| ตารางที่ 4.10 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านหนองสูง<br>ด.หนองปลาซวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน         | 4-23 |
| ตารางที่ 4.11 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านท่าหลุก<br>ด.หนองล่อง กิ่ง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน | 4-23 |
| ตารางที่ 4.12 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านดงขี้เหล็ก<br>ด.ศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน        | 4-23 |
| ตารางที่ 4.13 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านท่ากอม่วง<br>ด.หนองปลาซวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน       | 4-24 |
| ตารางที่ 4.14 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านแพะใต้<br>ด.หนองล่อง กิ่ง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน  | 4-24 |
| ตารางที่ 4.15 : มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินบ้านหนองเขียด<br>ด.หนองปลาซวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน       | 4-24 |
| ตารางที่ 5.1 : จำนวนผู้ถูกจับกุมดำเนินคดีขอหาบุกรุก อันเนื่องมาจากการปฏิรูปที่ดิน                                    | 5-8  |
| ตารางที่ 5.2 : จำนวนครัวเรือน จำแนกตามระดับการพึ่งพาที่ดิน                                                           | 5-14 |

## สารบัญแผนภูมิและรูป

|                                                                                                                                     | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| กราฟที่ 4.1 : เปรียบเทียบระยะเวลาการเข้าทำกินในที่ดินปฏิรูปของแต่ละบ้าน                                                             | 4-20 |
| กราฟที่ 4.2 : เปรียบเทียบจำนวนสมาชิกกลุ่มปฏิรูปแต่ละบ้านโดยแยกเป็นที่ดินที่มี<br>การสำรวจและไม่ได้สำรวจมูลค่าทางเศรษฐกิจ            | 4-20 |
| กราฟที่ 4.3 : กราฟเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินแต่ละหมู่บ้านโดยแยก<br>เป็นกลุ่มที่รอบและไม่รอบแบบสอบถาม                   | 4-21 |
| กราฟที่ 4.4 : เปรียบเทียบมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินของแต่ละ<br>หมู่บ้านตลอดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ในที่ดินปฏิรูป | 4-21 |
| กราฟที่ 5.1 : สัดส่วนผู้ขายที่ดินแปลงปฏิรูป จำแนกตามระดับการพึ่งพาที่ดิน                                                            | 5-15 |
| กราฟที่ 5.2 : สัดส่วนผู้ซื้อที่ดินปฏิรูป จำแนกตามระดับการพึ่งพาที่ดิน                                                               | 5-16 |
| กราฟที่ 5.3 : สัดส่วนครัวเรือน จำแนกตามระดับการพึ่งพาที่ดินในการดำรงชีวิต                                                           | 5-17 |
| รูปที่ 1.1 : แผนที่แสดงขอบเขตเนื้อที่ของแต่ละหมู่บ้านในพื้นที่ศึกษาวิจัย                                                            |      |
| รูปที่ 2.1 : สภาพพื้นที่จัดสรรหนองปลาซวยที่มีอาณาเขตเชื่อมต่อกันหลายหมู่บ้าน                                                        | 2-17 |
| รูปที่ 3.1 : ชาวบ้านเข้ายื่นหนังสือเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการออกโฉนดโดยทุจริต                                                      | 3-5  |
| รูปที่ 3.2 : สภาพพื้นที่ที่ถูกรื้อถอนทำลายหลังจากที่ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่                                               | 3-14 |
| รูปที่ 4.1 : ชาวบ้านเข้าไปปฏิรูปที่ดินในพื้นที่รกร้างว่างเปล่าขนาดใหญ่                                                              | 4-5  |
| รูปที่ 4.2 : ชาวบ้านเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน                                                                           | 4-6  |
| รูปที่ 4.3 : ดินบางส่วนซึ่งเคยเป็นที่สาธารณะประโยชน์ของหมู่บ้านแพะได้ถูกนำไป<br>สร้างเป็นรีสอร์ทขนาดใหญ่                            | 4-12 |
| รูปที่ 4.4 : การขุดอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กในพื้นที่ปฏิรูปเพื่อเก็บน้ำไว้ใช้ในการเกษตร                                                   | 4-13 |
| รูปที่ 4.5 : เตาเผาถ่านในพื้นที่ปฏิรูปบ้านท่าหลุก ต.หนองล่อง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน                                                | 4-16 |
| รูปที่ 4.6 : การใช้ประโยชน์ที่ดินหลังปฏิรูปได้ประมาณ 10 ปี ของหมู่บ้านหนองเขียด                                                     | 4-17 |
| รูปที่ 4.7 : การปลูกหอมแบ่งในพื้นที่ปฏิรูป บ้านหนองเขียด ต.หนองปลาซวย อ.บ้านโฮ้ง<br>จ.ลำพูน                                         | 4-25 |
| รูปที่ 5.1 : การร่างกฎระเบียบในการจัดการที่ดินในชุมชน                                                                               | 5-2  |
| รูปที่ 5.2 : ตัวอย่างโฉนดชุมชนของหมู่บ้านไร่แดง ต.น้ำดิบ อ.ป่าซาง หมู่บ้านในเครือข่าย<br>ปฏิรูปที่ดิน จ.ลำพูน                       | 5-4  |
| รูปที่ 5.3 : นายใจ เข็งเอ็ก ชาวบ้านท่าหลุก ถูกจับกุมข้อหาบุกรุก                                                                     | 5-6  |
| รูปที่ 5.4 : ผู้ต้องหา คดีบุกรุกที่ดิน จ.ลำพูน รวมตัวเรียกร้องความเป็นธรรม                                                          | 5-7  |
| รูปที่ 5.5 : งานผ้าป่าระดมทุนช่วยเหลือเรื่องคดี ที่บ้านไร่แดง ต.น้ำดิบ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน                                             | 5-12 |
| รูปที่ 5.6 : กิจกรรมปลูกป่าในพื้นที่สาธารณะในงานผ้าป่ากัลป์ไม้ บ้านท่าหลุก<br>กิ่ง อ.เวียงหนองล่อง จ. ลำพูน                         | 5-13 |
| รูปที่ 6.1 : การประชุมร่วมระหว่างชาวบ้านและข้าราชการเพื่อชี้แจงการออกเอกสารสิทธิ<br>โดยมิชอบใน จ.ลำพูน                              | 6-2  |
| รูปที่ 6.2 : เกษตรกรรวมตัวกันชุมนุมเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน                                                           | 6-11 |

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

### 1. ความเป็นมาโครงการวิจัย

โครงการศึกษาการจัดการที่ดินระดับท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นงานวิจัยที่ดำเนินการร่วมกับมูลนิธิสถาบันที่ดิน โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมุ่งที่จะศึกษาระบบการจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น ตั้งแต่เงื่อนไขและแนวคิดของการพัฒนาระบบ ผลของการนำระบบไปใช้ และประเมินเปรียบเทียบกับระบบการบริหารจัดการของรัฐเพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในระดับนโยบายต่อไป

### 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) ศึกษาเงื่อนไขและที่มาของแนวคิดการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น
- 2) ศึกษากระบวนการบริหารจัดการที่ดินของท้องถิ่น ประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์อุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ในการนำระบบไปใช้
- 3) ประเมินเปรียบเทียบกับระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและของชุมชนท้องถิ่น
- 4) สังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดิน

### 3. แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

งานศึกษาครั้งนี้วางอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่สำคัญ 2 ประการ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าว ดังนี้

1) ระบบสิทธิและการจัดการเชิงซ้อน เป็นระบบการจัดการสิทธิเหนือที่ดินเพื่อให้มีการกระจายการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรมตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น โดยยึดหลักการใช้มากกว่าการเป็นเจ้าของ กล่าวคือ ผู้ที่มีสิทธิเหนือที่ดินจะต้องเป็นผู้ใช้ประโยชน์เท่านั้น ผู้ที่ไม่ใช้จะไม่มีสิทธิ แตกต่างจากระบบการจัดการที่ดินตามกฎหมาย ซึ่งเป็นระบบการจัดการเชิงเดี่ยว ที่จะให้สิทธิผูกขาดต่อผู้ถือกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน นำมาซึ่งปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินอันเนื่องมาจากการกว้านซื้อ กักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรทางการค้า โดยมีได้มุ่งเน้นการทำประโยชน์อย่างแท้จริง

2) การเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ กระบวนการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน เป็นรูปแบบหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ ที่ชุมชนมุ่งปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐ

โดยเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรจากรัฐสู่ชุมชน เรียกร้องให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมตรวจสอบกลไกการทำงานของระบบราชการ

#### 4. กระบวนการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เน้นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนเวลาการศึกษา กล่าวคือ มีผู้ช่วยนักวิจัย 2 คน ที่เป็นสมาชิกของชุมชนในพื้นที่ศึกษา การเก็บข้อมูลเน้นการพูดคุยแลกเปลี่ยนกับชาวบ้าน นักพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ประกอบกับการทำแบบสำรวจรายครัวเรือน การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ การจัดเวทีระดมข้อมูล จัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูล และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา พร้อมกันนี้ทีมวิจัยได้เข้าไปสังเกตการณ์อย่างใกล้ชิดกับกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง เช่น การชุมนุม เดินขบวน ยื่นหนังสือร้องเรียน และการต่อสู้คดีความในชั้นศาลของชาวบ้านในพื้นที่ศึกษา ทั้งนี้ยังมีการรวบรวมเอกสารชั้นต้นและชั้นสองต่าง ๆ เช่น หนังสือร้องเรียนของชาวบ้าน ข่าวจากสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ โบราณการณ ภาพถ่าย ฯลฯ

#### 5. ประวัติการตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากินของชุมชนพื้นที่ศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เลือกศึกษาพื้นที่ 7 หมู่บ้าน ในจังหวัดลำพูน เขตอำเภอบ้านโฮ่ง ได้แก่ ศรีเตี้ย ดงขี้เหล็ก ท่ากอม่วง หนองสูง หนองเขียด และกิ่งอำเภอยางหลวง หนองสูง ได้แก่ บ้านท่ากอม่วง และบ้านหนองสูง หมู่บ้านเหล่านี้มีประเด็นปัญหาความขัดแย้งกับรัฐ และนายทุนกรณีการจัดการที่ดินหนองปลาสาวย และเป็นหมู่บ้านสมาชิกของเครือข่ายที่ดินภาคเหนือ ภายใต้สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ซึ่งมีการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาไม่ต่ำกว่า 7 ปีที่ผ่านมา

ชุมชนทั้ง 7 แห่ง ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง และลี้ มาเป็นเวลานานนับร้อยปี ส่วนใหญ่เป็นคนเมือง ยกเว้นบ้านแพะไค้ และบ้านดงขี้เหล็ก มีบรรพบุรุษเป็นชาวยอง การตั้งถิ่นฐานในช่วงแรก ชาวบ้านทำการเกษตร ปลูกข้าว พืชผัก และเลี้ยงสัตว์ เพื่อการยังชีพเป็นหลัก จนถึงทศวรรษ 2520 ชุมชนเริ่มปรับตัวเข้าสู่การผลิตเพื่อการค้า ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ยาสูบ หอมแดง กระเทียม ถั่วเหลือง ถั่วลิสง กะหล่ำปลี ลำไย ฯลฯ รวมถึงการออกไปรับจ้างต่างถิ่นเพิ่มขึ้น แต่ระบบการผลิตดังกล่าวได้ทำให้ชาวบ้านประสบปัญหาการสูญเสียอำนาจในการพึ่งพาตนเอง และขาดความมั่นคงในชีวิต เพราะต้องขึ้นอยู่กับการกำหนดราคาปัจจัยการผลิต และผลผลิตจากระบบตลาดภายนอก จนเกิดปัญหาหนี้สินพอกพูน ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ แรงงานรับจ้างถูกผลักดันกลับคืนสู่ชนบท เกษตรกรประสบปัญหาหาราคาพืชผลตกต่ำ ภัยธรรมชาติ ทำให้ชาวบ้านพยายามกลับมาทำมาหากินในท้องถิ่นโดยอาศัยฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่

## 6. การจัดการที่ดินของรัฐและชุมชนในอดีต

ในยุคโบราณ ที่ดินถือเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ครองนครเรียกว่า “เจ้าหลวง” แต่รัฐก็ให้อิสระแก่ราษฎรในการทำมาหากิน โดยมีการเก็บภาษีจากผลผลิต จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการรวบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้เจ้าผู้ครองนครถูกลดทอนบทบาทและผลประโยชน์ลงเรื่อย ๆ ในที่สุดเจ้าจึงหาทางออกด้วยการอ้างสิทธิเข้าครอบครองรอบที่ดินรอบนอก บุกเบิกเป็นนา และสร้างเมืองฝ่ายขึ้น เพื่อให้ราษฎรเช่าทำนา หรือเก็บผลผลิตแบบ “ผ่ากึ่ง” ชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องเช่านาเจ้า เพราะไม่มีทุนและกำลังมากพอที่จะจัดสร้างระบบเมืองฝ่ายของตนเอง สมัยนั้นจึงมีชาวบ้านไร้ที่ดินเกิดขึ้นมากมาย

สำหรับชาวบ้านในพื้นที่ศึกษา ในเขตลุ่มแม่น้ำปิง มีทั้งผู้ทำนา “ผ่ากึ่ง” ในที่นาของเจ้า และได้รับปันส่วนที่นาให้เล็กน้อย เพราะไปช่วยออกแรงทำเหมืองฝาย ส่วนในลุ่มน้ำลี้ ซึ่งเป็นพื้นที่ราบลุ่มขนาดเล็ก ไม่ได้รับความสนใจจากเจ้า ชาวบ้านจึงเข้าบุกเบิกเป็นที่นา และจับจองทำเหมืองฝายขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม ในบางปีผลผลิตจากนาไม่พอกิน ชาวบ้านก็เข้าไปเพราะปลูกในที่ดินนอกเขตชลประทาน เป็นที่ดิน (ป่าแพะ) ซึ่งเจ้าไม่ได้ให้ความสนใจ ทั้งการทำไร่และทำน่าน้ำฟ้า ซึ่งที่ดินเหล่านั้นตามจารีตประเพณีแล้วเป็นที่ดินของส่วนรวม เมื่อผู้ใดไม่ใช้ประโยชน์ผู้อื่นก็มีสิทธิเข้าไปใช้ ต่างจากที่นาที่มีการแสดงความเป็นเจ้าของอย่างชัดเจนเพราะทำกินต่อเนื่องทุกปี นอกจากทำการเพาะปลูกแล้ว ชาวบ้านยังเก็บหาของป่า ลำสัตว์ เลี้ยงสัตว์ในพื้นที่เหล่านั้นด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2486 มีการประมุขขายที่ดินของเจ้าหลวง ทำให้ที่ดินของเจ้าตกมาสู่มือชาวบ้าน

ต่อมารัฐบาลกลางมีการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ชาวบ้านได้รับเอกสารสิทธิในที่นา และทำกินซึ่งเป็นนา ส่วนพื้นที่ดอนของส่วนรวมนั้น เนื่องจากไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง จึงไม่มีผู้ใดได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน

ในปี พ.ศ. 2509 กรมที่ดินได้ดำเนินโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่บ้านโสัง-ป่าซาง (หนองปลาซวาย) เนื้อที่ 15,000 ไร่ โดยการจัดสรรเป็นแปลง แปลงละ 7 ไร่ ให้ราษฎร 926 จับสลากเลือกแปลงที่ดิน แล้วกำหนดให้เข้าทำประโยชน์ ที่ดินผืนนี้คือที่ดอน ที่ชาวบ้านเคยเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันนั่นเอง ต่อมาปรากฏว่าโครงการจัดที่ดินฯ ประสบความล้มเหลว ชาวบ้านไม่เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในเงื่อนไข เนื่องจากที่ดินบางแปลงมีผู้ทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว บางแปลงอยู่ห่างไกลเกินไป โดยรวมแล้วสภาพที่ดินไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร ไม่มีแหล่งน้ำ เจ้าหน้าที่ไม่ชี้แนวเขตแปลงที่แน่นอน เป็นต้น

## 7. โครงการเร่งรัดสำรวจออกโฉนด และการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ

ในปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลเริ่มโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ รวมถึงที่ดินหนองปลาซวายที่เคยมีโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ โดยเริ่มแรกนั้น ได้มีนายทุนต่างถิ่นเข้ามา

จนสูญเสียความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิเข้าถึงที่ดิน แต่ที่ดินกลับไปกระจุกอยู่ในมือคนรวย ที่กว้านซื้อกักตุนเพื่อเก็งกำไร

2) การจัดการที่ดินโดยชุมชน เป็นระบบที่ชุมชนพัฒนาขึ้นมาภายใต้สภาพความเป็นจริงอิงอยู่กับอำนาจของชุมชน ใช้ระบบการจัดการเชิงซ้อน มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับจารีตประเพณี มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่รัดกุมในหลายระดับ กระจายการเข้าถึงที่ดินอย่างเป็นธรรม และเท่าเทียม เพื่อประโยชน์ในการผลิต ไม่ใช้การกักตุนเก็งกำไรทางการค้า

**บทที่ 1**  
**ประวัติการตั้งถิ่นฐานและ**  
**การทำมาหากินของชุมชนพื้นที่ศึกษา**

## บทที่ 1

### ประวัติการตั้งถิ่นฐานและ การทำมาหากินของชุมชนพื้นที่ศึกษา

ประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากินของชุมชน มีความสัมพันธ์กับลักษณะการใช้และการจัดการที่ดินอย่างมีนัยยะสำคัญ ประชากรในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีวิถีชีวิตและระบบการผลิตผูกพันอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกแล้ว ยังรวมถึง แหล่งน้ำ และผลผลิตจากป่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ การพิจารณาวิถีการผลิตและระบบเศรษฐกิจของชุมชนในแต่ละยุคสมัยนอกจากจะช่วยให้เข้าใจพลวัตการใช้และการจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้เข้าใจบริบทและเงื่อนไขของปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดินซึ่งสืบเนื่องมาจนถึงยุคสมัยปัจจุบันอีกด้วย

#### 1.1 ประวัติศาสตร์ล้านนายุคก่อนการตั้งถิ่นฐานของชุมชน

ชุมชนพื้นที่ศึกษาทั้ง 7 หมู่บ้านตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงและลี้ ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชนโบราณมาก่อน มีหลักฐานจากซากเจดีย์วัดน้อยซึ่งเป็นวัดร้างในหมู่บ้านศรีเตี้ยพบว่าหินของเจดีย์และพระรอดพระคงที่ขุดพบเป็นอิฐรุ่นเดียวกันกับวัดจามเทวี และวัดพระธาตุหริภุญชัยในเมืองลำพูนซึ่งสร้างขึ้นในสมัยพระนางจามเทวี ราว พ.ศ.1700-1835

อย่างไรก็ตาม การตั้งถิ่นฐานของชุมชนสืบเนื่องมาไม่เกิน 225 ปี เพราะในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 23 ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 24 อาณาจักรล้านนาซึ่งรวมทั้งพื้นที่บริเวณนี้มีศึกสงครามยาวนานกว่า 30 ปี เพื่อประกาศอิสรภาพจากการถูกพม่ายึดครองนานถึง 200 กว่าปี ในช่วง พ.ศ. 2101-2317 ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ระบุว่าภาวะสงครามทำให้ผู้คนกระจัดกระจายหลบหนีไปอยู่ตามป่าเขาไม่สามารถตั้งถิ่นฐานมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำสายใหญ่ ซึ่งเป็นพื้นที่ทำการเกษตรและเป็นศูนย์กลางการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

พระยาจำบ้าน (บุญมา) ร่วมมือกับพระเจ้ากาวิละโดยได้รับกำลังสนับสนุนจากพระเจ้าตากสิน สามารถยึดเชียงใหม่คืนมาจากพม่าได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2317 จากนั้นพระยาจำบ้านได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นพระยาหลวงวิจิตรปราการกำแพงเพชรครองเมืองเชียงใหม่ แต่สภาพเมืองเชียงใหม่ในขณะนั้นมีปัญหาด้านกำลังคนอย่างมาก จำนวนพื้นเมืองเชียงใหม่กล่าวว่ามีประชากรในเมืองเชียงใหม่มีเพียง 1,900 คน ไม่อาจรักษาเมืองได้ หลังจากประกาศอิสรภาพได้ไม่นานเมืองเชียงใหม่ก็ถูกพม่ากลับมาล้อมอีก 8 เดือน ดังนั้น เมื่อกองทัพทางใต้ยกกำลังมาขับไล่พม่าไปแล้ว พระยาวิจิตรปราการจึงทิ้งเมืองเชียงใหม่ และไปตั้งมั่นในบริเวณรอยต่อระหว่างเชียงใหม่ลำพูน ซึ่งเป็นบริเวณที่อำนาจพม่าเบาบางลง จากนั้นไปตั้งมั่นที่เวียงหนองล่อง แล้วย้ายไปวังสะแกงสบลี

พระเจ้ากาวิละได้รับตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่ต่อจากพระยาวชิรปราการใน พ.ศ. 2325 พระองค์รวบรวมไพร่พลจากที่ต่าง ๆ ไปสร้างเวียงป่าซางในปี พ.ศ. 2325 และพยายามเกลี้ยกล่อมผู้คนที่ยกย่องสงครามไปอยู่ตามป่าเขาให้กลับเข้ามาอยู่ในเมือง แต่วิธีนี้ก็ไม่สามารถรวบรวมไพร่พลได้เพียงพอกับความต้องการอันเร่งด่วนที่จะฟื้นฟูบ้านเมือง พระองค์จึงใช้วิธีกวาดต้อน "เทครัว" ผู้คนจากเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ทางตอนเหนือแล้วมาตั้งถิ่นฐานในล้านนา เช่น เมืองเชียงตุง เมืองในเขตแม่ฮ่องสอน เมืองยอง เมืองสาต ฯลฯ นักประวัติศาสตร์เรียกช่วงเวลานี้ว่า "ยุคเก็บผักใส่ซ้า เก็บข้าเข้าเมือง" ในกรณีเมืองยอง ถูกกวาดครัวครั้งใหญ่ 2 ครั้งด้วยกัน คือ พ.ศ. 2348 และ 2352 โดยให้มาตั้งถิ่นฐานอยู่นอกเมืองลำพูน เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม

## 1.2 ประวัติการตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากินของชุมชน

จากการสอบถามคนเฒ่าคนแก่ พบว่า ชุมชนกรณีศึกษาส่วนใหญ่มีอายุประมาณ 3-4 ขว้อายุคน บ้านศรีเตี้ย ทำหลุก ทำกอม่วง หนองสูง หนองเขียด ซึ่งเป็นชุมชน "คนเมือง" มีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานอยู่ในช่วงเดียวกัน สืบไปได้ถึงสมัยที่เมืองลำพูนมีเจ้าหลวงและส่งเจ้าน้อยมาปกครองตามหัวเมืองต่าง ๆ สันนิษฐานว่าเป็นยุคที่มีการสร้างบ้านเมืองใหม่ หลังจากเสร็จสิ้นสงครามยาวนานกับพม่าในช่วง 220-228 ปีที่ผ่านมา

ส่วน บ้านแพะใต้ และบ้านดงขี้เหล็ก เป็นชุมชน "คนยอง" ชาวบ้านที่ให้ข้อมูลสามารถสืบสาวเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ไปได้ไม่เกิน 2-3 ขว้อายุคน สันนิษฐานว่าเป็นชุมชนที่อพยพเข้ามาภายหลัง ในสมัยที่พระเจ้ากาวิละกวาดต้อนผู้คนมาจากทางเหนือของล้านนาในช่วงปี พ.ศ. 2348 หรือ พ.ศ. 2352 ชุมชนมีอายุประมาณ 193-197 ปี

การตั้งถิ่นฐานในช่วงแรก ชาวบ้านทำการเกษตร ปลูกข้าว ปลูกผัก และเลี้ยงสัตว์ เพื่อบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก มีการแลกเปลี่ยนสิ่งของกับคนต่างชุมชน และมีการรับจ้างใช้แรงงานในการเกษตร รับจ้างเลี้ยงสัตว์ และทำงานช่างต่าง ๆ เช่น การตีมีด การต่อเรือ เพื่อแลกกับสิ่งตอบแทนเป็นข้าว จนกระทั่งถึงทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ชาวบ้านเริ่มปรับตัวเข้าสู่การผลิตเพื่อการค้า ตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการปลูกพืชเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่น ยาสูบ หอมแดง กระเทียม ถั่วเหลือง ถั่วลิสง กะหล่ำปลี ลำไย ฯลฯ ตามการชักจูงของพ่อค้าและการส่งเสริมของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการออกไปทำงานต่างถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งโดยการแสวงหาที่ดินทำการเพาะปลูก เช่น การไปเช่าที่ดินจากชาวเขานดอยสูงในเขตอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ไปเช่าที่ดินบริเวณริมเขื่อนภูมิพลในเขตอำเภอฮอด ดอยเต่า จังหวัดเชียงใหม่ ตลอดจนการไปเป็นแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมและบริการ

หลังปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ แรงงานรับจ้างมากมายถูกเลิกจ้างและผลักดันกลับคืนสู่ชนบท เกษตรกรที่ทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ประสบปัญหาจากราคาพืชผลตกต่ำ ขณะที่ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากการใช้เคมีภัณฑ์ทางการเกษตรและการจัดจ้างแรงงาน จนเกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว เกษตรกรจำนวนมากที่ไปเช่าที่ดินต่างถิ่น

ทำการเกษตรประสบภาวะขาดทุนเมื่อพืชผลที่ปลูกไว้บนที่ดินบริเวณริมเขื่อนภูมิพลถูกน้ำท่วมเสียหายเพราะระดับเก็บกักน้ำในเขื่อนเพิ่มสูงขึ้น เมื่อประสบปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ชาวบ้านหาทางออกโดยการกลับมายังถิ่นฐานบ้านเกิดของตน ยึดอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักพึ่งและพยายามใช้ที่ดินซึ่งเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่าที่สุด โดยค่อย ๆ แก้ไขปัญหาเรื่องคุณภาพดินไม่อุดมสมบูรณ์ การขาดแคลนน้ำและสาธารณูปโภคสำหรับการเกษตร รวมถึงปัญหาอื่น ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไปตามกำลังและทุนทรัพย์ของแต่ละครัวเรือน

### 1.2.1 บ้านท่ากอม่วง

สันนิษฐานว่าชุมชนบ้านกอม่วงตั้งขึ้นเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2349 (196 ปี มาแล้ว) เดิมที่ตั้งหมู่บ้านเป็นทำน้ำที่มีต้นมะม่วงอยู่ 2 ต้น จึงเรียกว่า ท่ามะม่วง ในปี พ.ศ. 2531 ชาวบ้านนำมะม่วงนั้นมาสร้างพระพุทธรูปมั่งค่าประดิษฐานไว้ที่วัดท่ากอม่วง ซึ่งจะมีงานสงกรานต์พระพุทธรูปมั่งค่า ในเดือน 10 ออก 8 ค่า หรือในช่วงเดือนกรกฎาคมของทุกปี

บ้านท่ากอม่วงเคยเป็นกลุ่มบ้านหนึ่งในหมู่บ้านหนองปลาสาวย ตำบลศรีเตี้ย อำเภอบ้านโฮ่ง แต่ในปี พ.ศ. 2512 แยกออกมาตั้งเป็นหมู่ที่ 7 บ้านท่ากอม่วง ตำบลหนองปลาสาวย จนถึงปัจจุบัน ปัจจุบันหมู่บ้านมีสมาชิก 130 ครัวเรือน

เมื่อเริ่มตั้งหมู่บ้านชาวบ้านมีระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองเป็นหลัก ทำนาปลูกข้าวเพื่อบริโภคในครัวเรือน ปลูกฝ้ายเพื่อทอผ้า ปลูกพริกไว้กินเอง ชาวบ้านปลูกข้าวพันธุ์พื้นเมือง เช่น ข้าวลาย ผาแดง ผาติบ ดอกกันข้า ฯลฯ กลุ่มตระกูล "จีนตุง" เป็นกลุ่มที่มีที่นามากที่สุดเนื่องจากเคยเป็นผู้ใหญ่บ้านและมีลูกหลานมาก ตระกูลนี้ให้เช่าที่ดินแก่ชาวบ้านที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ดินน้อย ในการทำนาจะใช้น้ำจากฝายวังปานซึ่งอยู่ในบริเวณบ้านท่าหลุกทอน้ำจากแม่น้ำปิงเข้าสู่ที่นา เจ้าของนาต้องจ่ายค่าใช้น้ำเป็นผลผลิตข้าวให้แก่เจ้าปะคุดซึ่งเป็นผู้บุกเบิกเหมืองฝาย ฝายวังปานส่งน้ำไปยังที่นาในพื้นที่ 5 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านท่าหลุก บ้านหนองเขียด บ้านท่ากอม่วง บ้านห้วยสะเหล และบ้านหนองปลาสาวย โดยส่วนใหญ่ชาวบ้านทำน่าน้ำเหมืองในช่วงฤดูแล้งเท่านั้น เพราะในฤดูฝนน้ำในแม่น้ำปิงจะไหลป่าท่วมพื้นที่ราบลุ่ม (สมัยที่ยังไม่มีพนังกั้นน้ำ) ทำให้พืชผลเสียหาย

ชาวบ้านที่มีนาในที่ราบลุ่มน้อยจะขึ้นไปเบิกน่าน้ำป่าในพื้นที่ป่าแพะ<sup>1</sup> บริเวณริมห้วยทราย ห้วยผึ้ง ห้วยสะเหล ห้วยน้ำขาว และห้วยหินเหล็กไฟ ทำนาปลูกข้าวในช่วงฤดูฝน ส่วนในพื้นที่ป่าแพะที่อยู่ห่างไกลลำห้วยมีการปลูกพืชไร่ต่าง ๆ เช่น พริก มะเขือ ฝ้าย (สมัยนั้นชาวบ้านทอผ้าใส่เอง) นอกจากการเพาะปลูกแล้วชาวบ้านยังพึ่งพาผลผลิตจากป่า เช่น ผักป่า เห็ด หน่อไม้ ลำสัดว์เล็ก เช่น ไก่ป่า กระต่าย ฯลฯ และมีการเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ป่าแพะที่ไม่มีใครจับจองทำ

<sup>1</sup> แพะ หรือป่าแพะ เป็นคำท้องถิ่นภาคเหนือ หมายถึง ป่าเต็งรัง มีสภาพแห้งแล้ง เป็นที่ของส่วนรวมที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ดูเพิ่มเติมในบทที่ 2)

การเพาะปลูกด้วย ช่วงแรกของการตั้งถิ่นฐานชาวบ้านเน้นการผลิตเพื่อบริโภคเป็นหลักเมื่อมีเหลือกินจึงขายหรือนำผลผลิตไปแลกเปลี่ยนสิ่งของจากชุมชนอื่น ๆ

ต้นทศวรรษ 2500 ชาวบ้านเริ่มปลูกพืชเพื่อขาย เช่น ถั่วลิสง ถั่วเหลือง ยาสูบ หอมแดง กระเทียม และลำไย สำหรับพืชไร่และพืชผักปลูกในที่นาหรือสวนนาช่วงหลังฤดูการเก็บเกี่ยวและปลูกในป่าแพะช่วงฤดูฝน ชาวนาบางรายที่ไม่ได้ปลูกพืชผักหลังเกี่ยวข้าวจะให้ผู้อื่นเช่าที่นาเพื่อปลูกยาสูบและผักต่าง ๆ ส่วนลำไยปลูกโดยแบ่งใช้พื้นที่น่าน้ำฟ้า ช่วงแรกปลูกควบคู่กับพืชผักต่าง ๆ จนกระทั่งต้นลำไยโตเต็มที่จึงเลิกปลูกพืชอื่นแซมในสวนลำไย ชาวบ้านเรียนรู้การปลูกพืชเพื่อขายจากคนที่ออกไปรับจ้างต่างถิ่นแล้วเห็นตัวอย่างจากหมู่บ้านอื่นจึงทดลองนำพันธุ์เข้ามาปลูก

ในปี พ.ศ. 2516 เกิดน้ำท่วมใหญ่จากน้ำแม่ปิง เนื่องจากการทดลองกักเก็บน้ำในเขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก ชาวบ้านต้องอพยพหนีน้ำขึ้นไปอยู่บนพื้นที่ป่าแพะชั่วคราว เมื่อระดับน้ำลดลงก็ลงมาอยู่ที่หมู่บ้านเหมือนเดิม ในช่วงนี้ชาวบ้านเริ่มปรับระบบการทำนาเปลี่ยนจากการใช้แรงงานสัตว์มาใช้รถไถ ปรับเปลี่ยนพันธุ์ข้าวจากพันธุ์ดั้งเดิมมาปลูกข้าวพันธุ์ใหม่ เช่น เหลืองลาย กข. เหลืองสันป่าตอง โดยได้รับคำแนะนำจากเกษตรอำเภอ ขณะเดียวกัน ธ.ก.ส. ก็มาส่งเสริมให้ตั้งกลุ่มสหกรณ์และส่งเสริมการใช้ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช ชาวบ้านเริ่มมีหนี้สินจากการปรับระบบการเกษตร มีการขยายพื้นที่การปลูกลำไยไปยังที่ดอนมากขึ้น

ปี พ.ศ. 2521 มีนายทุนเข้ามาส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกกาแฟในสวนลำไยที่ต้นยังไม่โตเต็มที่ แต่ก็ไม่มีตลาดรองรับผลผลิต ชาวบ้านปลูกได้ไม่นานจึงเลิก

ปี พ.ศ. 2527-2528 เป็นช่วงที่หมู่บ้านประสบภัยแล้งอย่างรุนแรง ทำให้ชาวบ้านลดการทำนา เปลี่ยนมาปลูกลำไยมากขึ้น ทั้งในที่ลุ่มและที่ดอนซึ่งเคยทำน่าน้ำฟ้ามามาก่อน เมื่อการทำนาลดลงทำให้ชาวบ้านประสบปัญหาข้าวไม่พอกิน ขณะที่ลำไยเพิ่งปลูกยังไม่ได้ผลผลิต จึงมีการกู้ยืมข้าวจากหมู่บ้านอื่นมาบริโภค

ปี พ.ศ. 2532 เป็นช่วงที่ชาวบ้านออกไปทำงานรับจ้างภายนอกชุมชนกันมาก เช่น ไปทำงานที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูน ทำงานก่อสร้าง เนื่องจากประสบปัญหาหาราคาผลผลิตตกต่ำ มีการใส่สารเร่งผลลำไยจนผลผลิตล้นตลาด ไม่สามารถต่อราคาได้ ขณะที่ต้นทุนการเกษตรสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งชาวบ้านหลายคนไม่อยากประกอบอาชีพเกษตรกรต่อไป อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านที่ไม่ได้ออกไปรับจ้างภายนอก ยังคงทดลองปลูกผักต่าง ๆ ในพื้นที่นา เช่น ผักกาด ผักกะหล่ำปลี ฯลฯ หลังฤดูการเกี่ยวข้าว หลังปี พ.ศ. 2533 เมื่อนายทุนเข้ามาปรับไถพื้นที่ป่าแพะทำให้ชาวบ้านไม่มีพื้นที่เลี้ยงวัว ต้องพากันขายวัว และมีพื้นที่ทำการเพาะปลูกน้อยลง ปัจจุบันที่นาในหมู่บ้านประมาณ 70% ถูกปรับเป็นสวนลำไย แต่ชาวบ้านบางคนก็ยังมีที่นาให้เพื่อนบ้านเช่าทำนาอยู่บ้าง

### 1.2.2 บ้านหนองสูน

ฟออุ้ยคำ คำเขียว (อายุ 63 ปี) เล่าตำนานของบ้านหนองสูนว่า สมัยพระนางจามเวทมีการกำหนดขอบเขตของเมืองลำพูนโดยปล่อยให้ช้างเดินไปเรื่อย ๆ เมื่อหมดแรงหยุดที่ไหนให้ถือว่าสุดเขตเมืองลำพูนที่นั่น ช้างเชือกนั้นไปหยุดที่ห้วยเขียว แล้วกลับมากินน้ำที่หนองแห่งหนึ่ง ซึ่งมีช้างหลายเชือกปะปนกันอยู่ในบริเวณนั้น จึงเรียกหนองน้ำแห่งนั้นว่า "หนองสูน" ซึ่ง "สูน" เป็นภาษาคำเมือง แปลว่า ปะปนกัน ชุมชนชาวบ้านหนองสูนแยกออกมาจากบ้านสันปูเลย และบ้านศรีเตี้ย โดยมีชาวบ้านกลุ่มหนึ่งขยับขยายออกมาหาที่ทางทำมาหากิน เลี้ยงวัว ทำไร่สร้างเพิงพักในบริเวณนี้ก่อนที่จะปักหลักตั้งชุมชนในเวลาต่อมา

ในช่วงปี พ.ศ. 2490-2500 บ้านท่ากอม่วง หนองสูน และหนองเขียว เป็นกลุ่มบ้านบริวารของบ้านหนองปลาซวย หมู่ที่ 8 ตำบลศรีเตี้ย พ.ศ. 2500 มีการแยกหมู่บ้านแต่ละแห่งตั้งเป็นหมู่บ้านอย่างเป็นทางการอยู่ในเขตตำบลศรีเตี้ย ต่อมา ปี พ.ศ. 2519 มีการตั้งตำบลหนองปลาซวย หมู่บ้านทั้งสามเปลี่ยนมาอยู่ในเขตการปกครองของตำบลหนองปลาซวยจนถึงปัจจุบัน โดยมีกลุ่มบ้านสองแคว บ้านต้น และบ้านหนองสูน ปัจจุบันบ้านหนองสูนมีประชากรประมาณ 216 ครอบครัว

เมื่อเริ่มตั้งชุมชนชาวบ้านทำไร่ข้าวและเลี้ยงวัวเป็นหลักโดยใช้พื้นที่ป่าแพะ ชาวบ้านบางรายรับจ้างเลี้ยงวัวได้รับค่าจ้างเป็นข้าว หรือ "เลี้ยงผา" แบ่งลูกวัวกับเจ้าของ สมัยนั้นชาวบ้านส่วนใหญ่ทำไร่ได้ผลผลิตข้าวเพียงพอต่อการบริโภคตลอดทั้งปี บางรายมีผลผลิตเหลือกินสามารถนำไปขายได้

ประมาณปี 2497 เจ้าบุญยวงจากเชียงใหม่เกณฑ์แรงงานชาวบ้านให้ร่วมกันบุกเบิกที่นาและสร้างเหมืองฝาย แบ่งที่นาให้แก่ชาวบ้านที่มาช่วยออกแรงรายละ 4 ไร่กว่า รวมทั้งสิ้น 25 ไร่ ทำให้ชาวบ้านมีที่นาเป็นของตนเอง สามารถทำนาคำปลูกข้าวได้

ประมาณปี พ.ศ. 2490-2500 ชาวบ้านยังคงทำไร่ข้าว ปลูกพริก ฝาย และถั่วลิสง ในพื้นที่ป่าแพะ และทำน่าน้ำเหมืองในที่ลุ่ม ชาวบ้านบางรายขายที่นาให้แก่ "เจ๊กเอี้ยง" คนจีนจากจังหวัดลำพูน ชาวบ้านที่มีที่ดินทำกินน้อยจะไปรับจ้างทำงานในสวนลำไย ไร่หอมแดง กระเทียมของคนจีนหรือชาวบ้านคนอื่นที่มีที่ดินทำกินมากกว่า ช่วงนี้ชาวบ้านเริ่มปรับที่นาบางส่วนเป็นสวนลำไยโดยเห็นตัวอย่างมาจากคนจีน ชาวบ้านบางรายตัดไม้ในป่าแพะขายเพื่อนำไปใช้ทำฟืนของรถไฟที่ใช้ชนไม้จากอำเภอลีมาलोंที่แม่น้ำปิง

ระหว่างปี พ.ศ. 2500-2528 ชาวบ้านเริ่มปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ถั่วเหลือง มะเขือเทศ กระหล่ำปลี และกระเทียม โดยปลูกในที่นาหลังจากการเกี่ยวข้าวและปลูกแซมในสวนลำไยซึ่งปรับมาจากพื้นที่นา สำหรับการปลูกมะเขือเทศได้รับการส่งเสริมจากสหกรณ์การเกษตรบ้านโฮ้ง การทำเกษตรกรรมช่วงนี้มีการปรับโครงสร้างการผลิต มีการใช้ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช จ้างแรงงานทำการเกษตร ขุดบ่อบาดาลน้ำตื้น หรือจ่ายค่าจ้างสูบน้ำจากแม่น้ำปิงเข้าสวน ซึ่งทำให้ต้นทุนการเกษตรเพิ่มสูงขึ้น

ช่วงปี พ.ศ. 2528-2535 ชาวบ้านปรับเปลี่ยนพันธุ์ข้าวที่ปลูกในนาจากพันธุ์ดั้งเดิม เช่น ผาแดง ข้าวลาย ข้าวกำพาย มาเป็นข้าวพันธุ์ กข.6 กข.8 และข้าวสันป่าตอง ซึ่งได้รับการส่งเสริมจากเจ้าหน้าที่รัฐ ชาวบ้านบางรายเข้าไปจับจองพื้นที่ป่าแพะซึ่งไม่มีผู้ใช้ประโยชน์ปลูกพริกเพื่อบริโภคในครัวเรือนและขาย

ในปี พ.ศ. 2530 โครงการพัฒนาเบ็ดเสร็จลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำปิงตามพระราชดำริ อำเภอจอมทอง-อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน ส่งเสริมให้ชาวบ้านเลี้ยงโคเศรษฐกิจ และจัดตั้งธนาคารข้าว และสร้างฝายพลังน้ำเพื่อนำน้ำส่งเข้าสู่ไร่นาของเกษตรกร นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมาชาวบ้านมีหนี้สินเพิ่มขึ้นจากลงทุนทำการเกษตรแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ กองทุนต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งแหล่งเงินกู้นอกระบบ มีการขยายพื้นที่การปลูกกล้วยและพืชเศรษฐกิจต่าง ๆ มากขึ้น ได้แก่ กระเทียม ถั่วเหลือง และหอมแดง ขณะที่พื้นที่ทำนาลดลงเพราะถูกปรับเปลี่ยนเป็นสวนกล้วย จนกระทั่งในปัจจุบันมีชาวบ้านที่มีที่นาเพียง 20 รายเท่านั้น

### 1.2.3 บ้านหนองเขียด

"หนองเขียด" เดิมเรียกกันว่า "หนองเขต" ซึ่งหมายถึงหนองที่อยู่ในแนวเขตรหว่างเชียงใหม่กับลำพูน หมู่บ้านหนองเขียดมีอายุประมาณ 3 ชั่วอายุคน หรือประมาณ 200 ปี ผู้นำทางการคนแรกของบ้านหนองเขียด คือ เจ้าน้อยจันจะรา เมื่อเจ้าน้อยจันจะราเสียชีวิต เจ้าปะคุดผู้เป็นลูกขึ้นมาปกครองแทน (เจ้าปะคุดเสียชีวิตไปเมื่อ 30 - 40 ปีที่ผ่านมา)

ในช่วงเริ่มแรกของการตั้งชุมชน ชาวบ้านหนองเขียดไม่มีที่นาเป็นของตนเอง ในบริเวณชุมชนจะมีเฉพาะนาของเจ้าปะคุดซึ่งเกณฑ์แรงงานชาวบ้านไปเบิกที่นาชุดเหมือง ดีฝ่ายวังปาน ชาวบ้านเพียงแต่อาศัย "ทำนาผา" ในที่นาของเจ้าโดยแบ่งผลผลิตข้าวให้เจ้าของนาครึ่งหนึ่งทุกปี แต่สมัยนั้นในลำน้ำปิงยังไม่มีพนักั้นน้ำ เมื่อถึงฤดูฝนจะเกิดน้ำหลากท่วมที่นาเป็นประจำ ชาวบ้านจึงต้องทำนาโคในช่วงฤดูแล้ง ชาวบ้านส่วนใหญ่ปลูกข้าวไม่พอกิน จึงมีอาชีพเสริมโดยการแลกเปลี่ยนสิ่งของกับชุมชนอื่น เช่น หาปลาจากแม่น้ำปิงทำปลาร้า หรือหาของป่าไปแลกข้าว รับจ้างเลี้ยงควายให้ชาวบ้านจากเวียงหนองล่องโดยใช้พื้นที่บริเวณป่าแพะ เป็นต้น

ต่อมาชาวบ้านได้เข้าไปบุกเบิกพื้นที่นาบริเวณป่าแพะเพื่อทำน่าน้ำฟ้าในช่วงฤดูฝน (ชาวบ้านเรียกว่านาด้าง<sup>2</sup>ฟ้า) โดยอาศัยน้ำฝนและน้ำจากลำห้วย มีการปลูกพืชไร่ พริก ถั่วแดง และผักต่าง ๆ ในพื้นที่ป่าแพะด้วยเช่นกัน ชาวบ้านบางรายออกไปรับจ้างนอกชุมชน เช่น ในช่วงที่มีการสัมปทานทำไม้มีการรับจ้างเลื่อยไม้ในเขตอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน อำเภอแม่แจ่ม และอำเภอดอยเต่า จังหวัดเชียงใหม่

ประมาณปี พ.ศ. 2510 ในชุมชนเริ่มมีการปลูกพืชเพื่อขาย ได้แก่ กระเทียม ยาสูบ (หรือยาอมญ) และถั่วเหลือง สำหรับกระเทียมและถั่วเหลืองปลูกในพื้นที่นาหลังฤดูเก็บเกี่ยว

<sup>2</sup> ด้าง คือ มาตรการวัดปริมาณน้ำจากเหมืองที่ไหลผ่านเข้าแปลงนา นาด้างฟ้า หมายถึง นาที่ใช้ น้ำฝน บางทีเรียกว่าน่าน้ำฟ้า

ส่วนยาสูบปลูกในพื้นที่นาไร่ข้าวช่วงเดือนกันยายน - ตุลาคม มีการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงในไร่ยาสูบ จ้างแรงงานบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะใช้การแลกเปลี่ยนแรงงาน (เอามือ) ชาวบ้านบางรายร่วมหุ้นกันซื้อเครื่องสูบน้ำเพื่อสูบน้ำจากแม่น้ำปิงไปรดพืชผลในพื้นที่ลุ่มช่วงฤดูแล้ง ปัจจัยส่งเสริมให้ชาวบ้านหันมาปลูกพืชเพื่อขายคือการเห็นตัวอย่างจากชาวบ้านในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่เข้ามาเพาะปลูกในพื้นที่ใกล้เคียงกัน มีนายหน้าจากเตาต้มเข้ามาติดต่อให้ชาวบ้านปลูกยาสูบ และมีการตัดถนนผ่านหมู่บ้านทำให้มีพ่อค้าเดินทางเข้ามารับซื้อกระเทียมและถั่วเหลืองได้สะดวก

ปี พ.ศ. 2516 เกิดน้ำท่วมใหญ่ 2 ครั้ง เนื่องจากมีการทดลองเก็บกักน้ำในเขื่อนภูมิพลที่เพิ่งสร้างเสร็จ ชาวบ้านต้องหนีขึ้นไปสร้างเพิงพักชั่วคราวอาศัยอยู่ในบริเวณป่าแพะซึ่งเป็นพื้นที่ดอน หลังจากน้ำลดได้ไม่นานเกษตรกรอำเภอบ้านโฮ่งเข้ามาส่งเสริมชาวบ้านให้ปลูกข้าวพันธุ์ใหม่ เช่น พันธุ์ กข.7 แทนการปลูกข้าวพันธุ์พื้นเมือง โดยให้เหตุผลว่าข้าวพันธุ์ใหม่ให้ผลผลิตสูงกว่าข้าวพื้นเมือง

ช่วงปี พ.ศ. 2517-2520 ชาวบ้านประสบปัญหาทำการเกษตรไม่ค่อยได้ผล เพราะสภาพดินฟ้าอากาศ แปรปรวน ทำให้มีหนี้สินเพิ่มขึ้นเพราะกู้เงินมาลงทุนทำการเกษตร กลายเป็นแรงกดดันให้มีการออกไปทำงานรับจ้างต่างชุมชน เช่น รับจ้างทำไม้เถื่อน ทำการเกษตร ก่อสร้าง ฯลฯ

ช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 ราคาลำไยสูงขึ้น ชาวบ้านปรับเปลี่ยนพื้นที่สวนรอบบ้านและที่นา มาทำสวนลำไยกันมากขึ้น เพราะเห็นตัวอย่างจากชาวบ้านหมู่บ้านอื่นที่ร่ำรวยจากการขายลำไย ในช่วงเวลาเดียวกันชาวบ้านได้เลิกปลูกยาสูบเพราะโรงบ่มไม่รับซื้อผลผลิตแล้ว

ในช่วงปี พ.ศ. 2529-2530 มีชาวบ้าน 10 ครอบครัวไปเช่าที่ดินที่อำเภอดอยเต่า จังหวัดเชียงใหม่เพื่อปลูกกระเทียมและลำไย ที่ดินเหล่านั้นเคยถูกเวนคืนเพื่อการสร้างเขื่อน แต่ในระยะนั้นเกิดความแห้งแล้งติดต่อกันหลายปี ระดับน้ำในเขื่อนลดลงอย่างมาก จนกระทั่งมีที่ดินว่างเปล่าจำนวนมากที่สามารถทำการเพาะปลูกได้ ชาวบ้านเข้าไปเช่าที่ดินปลูกพืชไว้เพียง 1-2 ปี ก็เกิดน้ำท่วมพืชผลเสียหาย ต้องละทิ้งที่ดินทั้งหมดกลับมาทำการเกษตรในชุมชนเหมือนเดิม

ประมาณ ปี พ.ศ. 2533 เมื่อที่ดินในที่ลุ่มส่วนใหญ่ที่เคยเป็นนาถูกเปลี่ยนเป็นสวนลำไย และต้นลำไยโตเต็มที่จนปลูกพืชผักแซมไม่ได้แล้ว ชาวบ้านจึงกลับขึ้นไปแผ้วถางพื้นที่ป่าแพะปลูกกล้วย พริก กระเทียม หอมแบ่ง มะเขือ ฯลฯ ในช่วงฤดูฝน โดยเน้นปลูกเพื่อบริโภคเป็นหลัก มีเหลือขายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ชาวบ้านขยายพื้นที่ปลูกลำไยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่ลุ่มและที่ดินในป่าแพะ จนกระทั่งในปัจจุบันพื้นที่ทำกินเกือบทั้งหมดในหมู่บ้านหนองเขียดเปลี่ยนเป็นสวนลำไย

### 1.2.4 บ้านดงขี้เหล็ก

บ้านดงขี้เหล็ก เป็นชุมชนชาวยองมีอายุประมาณ 100 กว่าปี (นับจากช่วงที่ชาวยองบ้านใน หมู่บ้านเริ่มมีที่นาเป็นของตนเอง) พื้นที่เดิมเป็นป่าที่มีต้นขี้เหล็กจำนวนมาก ชาวยองบ้านที่มาตั้ง บ้านดงขี้เหล็กแยกออกมาจากบ้านศรีเตี้ย สันปูเลย และทำกู๋ ในบริเวณใกล้เคียงกัน ด้านการปกครอง เริ่มแรกบ้านดงขี้เหล็กเป็นบ้านบริวารของ หมู่ที่ 2 บ้านสันปูเลย ตำบลศรีเตี้ย ในปี พ.ศ. 2518 ได้แยกออกมาตั้งเป็น หมู่ที่ 10 บ้านดงขี้เหล็ก ตำบลศรีเตี้ย ในปี พ.ศ. 2519 มีการแยกตำบลหนองปลาทรายออกจากตำบลศรีเตี้ย บ้านดงขี้เหล็กได้เปลี่ยนเป็น หมู่ที่ 5 ตำบลศรีเตี้ย ปัจจุบันมีประชากรประมาณ 160 ครอบครัว ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้าง ชาวยองยังพูดภาษายอง และรักษาวัฒนธรรมประเพณีบางอย่างของชาวยองไว้

บ้านดงขี้เหล็ก เป็นชุมชนที่ขยายออกมาจากบ้านสันปูเลย ศรีเตี้ย และทำกู๋ ในช่วงแรก มีผู้มีที่นาของตนเองเพียง 4 ราย จากจำนวนประชากรทั้งหมดในชุมชน 20-30 ครอบครัว ซึ่ง ชาวยองบ้านทั้ง 4 รายนั้นก็มีที่นาเพียงรายละ 2-5 ไร่เท่านั้น ผู้ที่มีที่นาเป็นของตนเอง คือ นายยอด กันทาทิพ นายไท กันทาทิพ นายโปน วงศ์อู๊ด และนายอินตา กันตุน ที่นาส่วนใหญ่ในเขต หมู่บ้านเป็นของชาวยองบ้านหลายแก้วซึ่งทำกินมาก่อน ส่วนชาวยองบ้านดงขี้เหล็กเข้าไปจับจองพื้นที่ ในภายหลัง

ในช่วงแรกชาวยองบ้านส่วนใหญ่ต้อง "ทำนาผ่า" หรือเช่านาจากชาวยองบ้านหลายแก้ว ผู้ทำ นาผ่าจะต้องแบ่งผลผลิตข้าวให้เจ้าของนาครึ่งหนึ่งจากผลผลิตข้าวที่เก็บเกี่ยวได้ในปีนั้น ส่วน การเช่านาจ่ายค่าเช่าเป็นข้าวเช่นกัน แต่มีอัตราค่าเช่าที่แน่นอนไม่ว่าปีนั้นจะได้ผลผลิตมากหรือน้อยก็ตาม

เนื่องจากชาวยองบ้านโดยส่วนใหญ่ไม่มีที่นาของตนเอง ป่าแพะจึงเป็นพื้นที่สำคัญที่ชาวยอง บ้านดงขี้เหล็กเข้าไปใช้เพาะปลูกทำกิน บริเวณห้วยปู้จิวและห้วยมะคำมีปริมาณน้ำท่าค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ ชาวยองบ้านจะจับจองพื้นที่ทำน่าน้ำฟ้า ส่วนพื้นที่ดอนบริเวณอื่น ๆ ที่อยู่ห่างไกลแหล่งน้ำจะใช้ปลูกพริก ฝ้าย ถั่วลิสง ยามอญ และพืชผักต่าง ๆ ที่ต้องการน้ำน้อย รวมถึงการ เลี้ยงวัว ขณะเดียวกันยังมีชาวยองบ้านบางส่วนหารายได้โดยการรับจ้างชุดและถอนถั่วลิสง

นอกจากการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์แล้ว การเลี้ยงครัวยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ อีกทางหนึ่งของบ้านดงขี้เหล็กเช่นเดียวกันกับหมู่บ้านอื่น ๆ ในละแวกนี้ ชาวยองบ้านจะปลูกต้น จามจุรี หรือน้ำเต้าในบริเวณบ้าน ตามคันนา หรือพื้นที่ว่าง ๆ ที่ไม่ได้ใช้ทำการเกษตรเพื่อเลี้ยง ครัวยแล้วจับไปขาย ไม่มีใครระบุได้ว่าการเลี้ยงครัวยเริ่มต้นเมื่อใด แต่มีหลักฐานว่าครั้งเป็นสินค้า ออกชนิดหนึ่งของทางภาคเหนือ ซึ่งเจ้าเมืองจะส่งไปขายยังกรุงศรีอยุธยา (สรสวดี 2536:163) ภาวะเศรษฐกิจของชาวยองบ้านดงขี้เหล็กในช่วงนี้ ชาวยองบ้านส่วนใหญ่มีข้าวไม่พอกินจนถึงกับต้องไป ยืมข้าวนาดอกจากชาวยองบ้านห้วยสะเหลมากินก่อน เมื่อชาวยองบ้านทำนาปีได้ก็จะเอาข้าวไปใช้คืน

ประมาณปี พ.ศ. 2500-2505 เริ่มมีการปลูกสำไผ่ในที่นา ชาวยองบ้าน 4 รายที่มีที่นาของ ตนเองให้คนจากบ้านหลายแก้วเช่าที่นาเป็นเวลา 25 ปี เพื่อปลูกสำไผ่โดยรับค่าเช่าเป็นข้าว

ขณะที่ชาวบ้านคนอื่น ๆ มีรายได้สะสมจากการรับจ้างและการขายครั้ง จนสามารถซื้อที่นาจากคนหลายแก้วมาเป็นของตนเอง ชาวบ้านหลายแก้วต้องการขายที่นาเพราะผู้ทำนาผาหรือผู้รับจ้างทำนาลดน้อยลงเรื่อย ๆ ขณะที่ตนเองไม่มีกำลังพอที่จะทำนาในพื้นที่ทั้งหมด

ประมาณปี พ.ศ. 2515 ชาวบ้านซื้อที่นาจากเพื่อนบ้านเพื่อปลูกสำไผ่เพิ่มขึ้น ชาวบ้านบางส่วนเช่าที่นาของเพื่อนบ้านในช่วงฤดูแล้งปลูกกระเทียมและหอมแดงโดยจ่ายค่าเช่าเป็นข้าวสำหรับชาวบ้านที่ "ทำนาผากิ่ง" กับเจ้าของนาอยู่แล้วสามารถขอใช้ที่นาในฤดูแล้งโดยไม่ต้องเสียค่าเช่า กระเทียมและหอมแดงได้รับการส่งเสริมจากเกษตรอำเภอ ชาวบ้านกู้เงินจากสหกรณ์การเกษตรบ้านโสมมาลงทุนค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเครื่องสูบน้ำ สำหรับพื้นที่ป่าแพะบริเวณห้วยปู่เจี้ยว และห้วยมะค่า ยังคงปลูกพริก ฝ้าย และถั่วลิสงในฤดูฝนเรื่อยมา

ประมาณปี พ.ศ. 2528-2529 ชาวบ้านส่วนใหญ่เลิกปลูกกระเทียมและหอมแดงเพราะพื้นที่นาถูกปรับมาปลูกสำไผ่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเมื่อต้นสำไผ่โตขึ้นก็ไม่สามารถปลูกพืชผักแซมในสวนสำไผ่ได้อีก อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2523-2540 ชาวบ้านบางรายตามชาวบ้านดงฤๅษีและบ้านร่องวัดไปเช่าที่ดินเพื่อปลูกหอมแดงในเขตอำเภอค้อยเต่า จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอลี จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยถูกน้ำท่วมเพราะการกักเก็บน้ำของเขื่อนภูมิพล ต่อมาระดับการเก็บกักน้ำของเขื่อนสูงขึ้นที่ดินเหล่านั้นก็ถูกน้ำท่วมอีกจนพืชผลที่ปลูกไว้เสียหาย ชาวบ้านจึงต้องพากันกลับมาหาทางทำกินในหมู่บ้านบนที่ดินที่มีจำกัดเหมือนเดิม

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน ชาวบ้านมีปัญหาเศรษฐกิจมากขึ้น เพราะสำไผ่ราคาตกต่ำ ผลผลิตสำไผ่ล้นตลาดเนื่องจากมีการใส่สารเร่งผลผลิต ทำให้ชาวบ้านไม่มีอำนาจต่อรองกับพ่อค้าคนกลาง จนกระทั่งเป็นหนี้เป็นสินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

### 1.2.5 บ้านศรีเตี้ย

บ้านศรีเตี้ย เดิมชาวบ้านเรียกว่าบ้าน "สะหรีเตี้ย" เพราะมีต้นสะหรี หรือต้นโพธิ์เตี้ยในบริเวณที่ตั้งหมู่บ้าน บ้านศรีเตี้ยเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ของชุมชนลุ่มน้ำลี้หลายชุมชนในบริเวณนี้ ก่อนที่จะมีการแยกออกไปตั้งหมู่บ้านใหม่

"ท้าวเตจ๊ะ" เป็นผู้ปกครองคนแรกของหมู่บ้านศรีเตี้ยถูกส่งมาจากลำพูน ต่อมาบ้านศรีเตี้ยขยายขนาดขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีการแยกจัดตั้งหมู่บ้านและตำบลอย่างเป็นทางการ เช่น บ้านสันปูเลย ตำบลหนองปลาสุว ฯลฯ ล่าสุด ในปี พ.ศ. 2542 บ้านศรีเตี้ยแยกออกเป็น 3 หมู่บ้านหลัก ได้แก่ บ้านศรีเตี้ย หมู่ที่ 3 บ้านศรีลาภรณ์ หมู่ที่ 7 และ บ้านศรีเจริญ หมู่ที่ 6 มีประชากรรวม 630 ครอบครัว

หมู่บ้านศรีเตี้ย ตั้งอยู่ในที่ราบลุ่มริมแม่น้ำลี้ ในช่วงแรก ชุมชนมีระบบเศรษฐกิจแบบพอยังชีพเป็นหลัก ชาวบ้านทำนาปลูกข้าวพันธุ์ดั้งเดิม เช่น ข้าวลาย ข้าวผา ข้าวแจก ข้าวแซง ฯลฯ ใช้น้ำจากแม่น้ำลี้ด้วยระบบเหมืองฝาย โดยมีฝายบวกครกและฝายพันตอง ผู้มีที่นามากมักเป็นผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากผู้นำในอดีต เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ขุน ท้าวต่าง ๆ ส่วนผู้ที่มิ

น้อยจะทำนาผา หรือรับจ้างทำนาโดยรับผลตอบแทนเป็นข้าว หรือ "เช่าหลางนา" ซึ่งจ่ายค่าเช่าที่นาเป็นจำนวนเงินหรือผลผลิตในอัตราที่แน่นอน นอกจากนั้น ยังมีการเข้าไปจับจองพื้นที่ป่าแพะบริเวณห้วยหินเหล็กไฟบุกเบิกทำน่าน้ำฟ้า จับจองพื้นที่ตอนปลูกพืชไร่และพืชผักในช่วงฤดูฝน เช่น พริก มะเขือ พัก แดง ฯลฯ เก็บหาผลผลิตจากป่าแพะ เช่น หน่อไม้ เห็ด ฟืน ฯลฯ เพื่อบริโภคในครัวเรือน และนำไปแลกข้าวในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ หรืออำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ประมาณปี พ.ศ. 2496-2498 กำนันปู้ดได้รับการติดต่อจากบริษัทธุรกิจแห่งหนึ่งให้นำพันธุ์พืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าวบาร์เลย์ ต้นมันท์ และยาแห้ง มาแจกจ่ายให้ชาวบ้านปลูกพร้อมกับให้เงินทุนบางส่วน ข้าวบาร์เลย์และยาแห้งปลูกในที่นาช่วงที่ว่างเว้นจากการปลูกข้าว ส่วนต้นมันท์ปลูกในพื้นที่ป่าแพะ แต่ปรากฏว่าบริษัทแห่งนั้นไม่มารับซื้อผลผลิตตามที่สัญญาไว้ ชาวบ้านปลูกได้เพียงปีเดียวก็เลิก

ในช่วงเวลาเดียวกันบริษัทอินทนนท์ จำกัด เข้ามาส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกยามอญ ซึ่งเป็นยาสูบชนิดหนึ่ง ชาวบ้านปลูกทั้งในที่นาและในป่าแพะ ในนาปลูกหลังฤดูเก็บเกี่ยวข้าวโดยอาศัยน้ำจากเหมืองฝาย ส่วนในป่าแพะปลูกในช่วงฤดูฝน ชาวบ้านบางรายเช่าที่นาของผู้อื่นหลังฤดูทำนาเพื่อปลูกยามอญ ต่อมาบริษัทดังกล่าวนำปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชมาแนะนำให้ชาวบ้านใช้ ทำให้ชาวบ้านรู้จักการใช้เคมีภัณฑ์ในการเกษตรนับตั้งแต่นั้นมา นอกจากการทำเกษตรแล้วชาวบ้านบางส่วนยังมีอาชีพรับจ้าง เช่น ในช่วงต้นทศวรรษ 2500 มีการเตรียมก่อสร้างเขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก ชาวบ้านออกไปรับจ้างตัดไม้ในพื้นที่ได้เขื่อนในช่วงที่ว่างเว้นจากการทำนา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 ชุมชนปรับเปลี่ยนระบบการผลิตมาปลูกพืชเพื่อขายกันมากขึ้น โดยซื้อพันธุ์ถั่วเขียวและกะหล่ำปลีมาปลูกหลังจากที่เห็นชาวบ้านในหมู่บ้านอื่น ๆ ปลูกขายแล้วมีรายได้ดี ถั่วเขียวปลูกในป่าแพะช่วงฤดูฝน ส่วนกะหล่ำปลีปลูกในนาช่วงหลังเกี่ยวข้าว โดยใช้น้ำจากระบบเหมืองฝายที่ส่งน้ำเข้าที่นาร่วมกับการใช้บ่อบาดาลน้ำตื้น มีการจ้างแรงงานชุดดิน ถอนหญ้า และปลูก รวมถึงการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ชาวบ้านปลูกพืชเหล่านี้เรื่อยมาจนกระทั่งอัตราค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนแบกรับไม่ไหวจึงพากันเลิกปลูก

ปี พ.ศ. 2511 ชาวบ้านบางส่วนหันมาปลูกหอมแดงในนาช่วงหลังการเก็บเกี่ยวโดยมีชาวบ้านคนหนึ่งหมู่บ้านนำพันธุ์จากเชียงใหม่มาทดลองปลูก เมื่อปลูกแล้วขายได้ราคาดีชาวบ้านคนอื่น ๆ จึงพากันปลูกตาม ในช่วงนี้ชาวบ้านเริ่มเป็นหนี้กันมากขึ้นจากการกู้เงินสหกรณ์การเกษตรบ้านโฮ้งมาลงทุน ทั้งการซื้อพันธุ์พืช จ่ายค่าจ้างแรงงาน ซื้อเครื่องสูบน้ำ และซื้อเคมีภัณฑ์ในการเกษตร

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ชาวบ้านทยอยปลูกลำไยในพื้นที่นา เริ่มจาก 2-3 ราย และค่อย ๆ ปลูกมากขึ้นตามลำดับ เป็นไปตามแนวทางการส่งเสริมของรัฐที่ต้องการพัฒนาให้ลำไยเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของจังหวัดลำพูน ในช่วง 3-4 ปี แรกของการปลูกลำไย สามารถปลูกพืชผักหอมแดง กระเทียม หรือไม้ล้มลุกอื่น ๆ แซมในพื้นที่เดียวกัน แต่หลังจากนั้นแล้วทรงพุ่มของลำไยจะแผ่ปกคลุมจนไม่สามารถปลูกพืชล้มลุกที่ต้องการแสงแดดจัดได้อีกต่อไป ในปีเดียวกัน

นี้เกษตรกรอำเภอมาส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกแคนตาลูปในพื้นที่นาช่วงหลังการเก็บเกี่ยว ชาวบ้านบางรายปลูกแล้วไม่มีตลาดรองรับผลผลิต ปลูกได้เพียงปีเดียวจึงเลิก

พื้นที่ปลูกลำไยขยายเพิ่มขึ้นเพราะในช่วงแรกปลูกแล้วขายได้ราคาดี (กิโลกรัมละ 8 บาท) การทำสวนลำไยต้องใช้แรงงานมาก ตั้งแต่การตัดแต่งกิ่ง ถางหญ้า รดน้ำ ฉีดพ่นสารเคมี รวมถึงการเก็บผลผลิต ทำให้ชาวบ้านที่มีที่ดินน้อยหรือไม่มีที่ดินทำกินมีรายได้จากการรับจ้างทำงานในสวนลำไย แต่บางครั้งการเก็บผลผลิตก็ใช้วิธีการแลกเปลี่ยนแรงงานที่ชาวบ้านเรียกว่า "การเอามื้อ" หลังจากปี พ.ศ. 2541 เมื่อชาวสวนลำไยในภาคเหนือพากันใส่สารไปดัสเชียมคลอเรตเร่งผลผลิตนอกฤดูกาล ทำให้มีการแข่งขันสูงขึ้น และราคาผลผลิตตกต่ำลงเรื่อย ๆ

### 1.2.6 บ้านแพะใต้

หมู่บ้านแพะใต้เป็นชุมชนชาวยอง แต่เดิมพื้นที่มีสภาพเป็นป่าแพะอยู่ระหว่างลำน้ำปิงและลำน้ำลี้ มีไม้แะ ไม้เป่า เป็นไม้เด่น ชื่อ "แพะใต้" มาจากการที่ชุมชนเคยอยู่ท้ายสุดของหมู่บ้านและมีพื้นที่ติดต่อกับป่าแพะ

การตั้งถิ่นฐานเริ่มแรกมีชาวบ้านจากบ้านดอนตอง และบ้านตันผึ่ง อำเภอป่าซางประมาณ 7 ครอบครัว เข้ามาเลี้ยงวัวควาย สร้างหังนา ปลูกพืชไร่จำพวก พริก มะเขือในบริเวณนี้ (สมัยจอมพลป.พิบูลสงคราม) ต่อมา มีการสร้างบ้านเรือนถาวรมากขึ้นเพราะเกิดน้ำท่วมการเดินทางกลับไปหมู่บ้านเดิมลำบาก และกลายเป็นชุมชนถาวรที่มีการขยายตัวขึ้นตามลำดับ จนถึงปัจจุบันหมู่บ้านแพะใต้มีประชากรประมาณ 120 ครอบครัว

บ้านแพะใต้เคยอยู่ในเขตการปกครองของบ้านตันผึ่ง หมู่ที่ 2 ตำบลหนองล่อง ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 บ้านตันผึ่งได้แยกออกเป็น 3 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านตันผึ่ง บ้านหล่ายลี้ และบ้านแพะใต้ โดยบ้านแพะใต้อยู่หมู่ที่ 7 ตำบลหนองล่อง

ชุมชนบ้านแพะใต้สืบประวัติศาสตร์การทำมาหากินย้อนกลับไปถึงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งชาวบ้านยังมีระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงเป็นหลัก ชาวบ้านทำนาโดยใช้น้ำจากฝายพันตองและฝายบ้านตงในแม่น้ำลี้ ซึ่งชาวบ้านได้ร่วมแรงบุกเบิกฝายและที่นาตนเอง อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านส่วนใหญ่มีที่นาน้อยปลูกข้าวได้ไม่พอกิน จนกระทั่งมีการนำของป่าหรือสิ่งของต่าง ๆ ไปแลกข้าวกับชาวบ้านแถบอำเภอแม่วาง และสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

นอกเหนือจากพื้นที่ลุ่มใกล้แม่น้ำ ชาวบ้านยังเข้าไปใช้พื้นที่ป่าแพะซึ่งเป็นที่ดินในบริเวณใกล้ลำห้วยมีการเบิกน่าน้ำฟ้า ส่วนพื้นที่แพะที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งน้ำจะปลูกพืชไร่ เช่น พริก มะเขือ ฝาย ในช่วงฤดูฝน และมีการนำวัว ควาย ขึ้นไปเลี้ยงบนพื้นที่ป่าแพะด้วยเช่นกัน

ประมาณปี พ.ศ. 2480 ชาวบ้านเริ่มปลูกพืชเพื่อขาย ได้แก่ ถั่วเขียวและยาสูบ ถั่วเขียวปลูกในนาช่วงเดือนเมษายน - พฤษภาคมซึ่งยังไม่ได้ปลูกข้าว กำหนดมงคลเป็นผู้นำพันธุ์เข้ามาขาย ส่วนยาสูบปลูกในนาช่วงเดือนพฤศจิกายนหลังการเกี่ยวข้าวแล้ว และปลูกในป่าแพะ

ช่วงเดือนกรกฎาคมซึ่งเป็นฤดูฝน ตัวแทนจากบริษัทเทพวงศ์เป็นผู้นำพันธุ์ยาสูบมาให้ชาวบ้านปลูก พร้อมกับส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมีและยาฆ่าแมลง ชาวบ้านปลูกถั่วเขียวไปได้ระยะหนึ่งผลผลิตก็ไม่ได้คุณภาพ เมล็ดถั่วลีบเพราะไม่ได้ใส่ปุ๋ยเคมีจึงพากันเลิกปลูก ส่วนยาสูบเลิกปลูกประมาณปี 2526 เพราะไม่มีตลาดรับซื้อผลผลิต

ประมาณปี พ.ศ. 2511-2512 ลุงสม แอนดอน เริ่มนำหอมแดงพันธุ์บางช้างมาทดลองปลูกในชุมชน ช่วงแรกผลผลิตราคาดีชาวบ้านจึงพากันปลูกตามลุงสม ปลูกกันทั้งกระเทียมและหอมแดงโดยใช้พื้นที่นาหลังจากเกี่ยวข้าวแล้ว ต่อมามีปัญหาโรคและแมลง ชาวบ้านใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงมากขึ้นจนต้องกู้เงินนอกระบบมาลงทุน ในที่สุดเมื่อปัญหารุนแรงมากขึ้นก็พากันเลิกปลูก

ปี พ.ศ. 2521 เกษตรอำเภอนำพันธุ์ข้าว กข. 6 กข.7 มาแนะนำให้ชาวบ้านปลูกแทนพันธุ์ข้าวพื้นเมืองซึ่งจำเป็นต้องใช้สารเคมีควบคุมกันไป ขณะเดียวกันก็มีการใช้รถไถทำนา ทำให้ชาวบ้านมีต้นทุนในการทำการเกษตรสูงขึ้น

ปี พ.ศ. 2527-2528 ชาวบ้านเริ่มปลูกกะหล่ำปลีในพื้นที่นาหลังช่วงเก็บเกี่ยวข้าวเพราะเห็นตัวอย่างจากหมู่บ้านอื่นที่ปลูกขายมีรายได้ดี ได้กำไรไร่ละ 25,000-50,000 บาท ประมาณปี พ.ศ.2529 ชาวบ้านส่วนหนึ่งต้องการขยายพื้นที่ปลูกกะหล่ำปลี แต่ที่ดินในชุมชนมีไม่พอและเกิดภาวะแล้งจัดขาดแคลนน้ำ จึงไปเช่าที่ดินในเขตอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ได้เชื่อนภูมิพลที่เคยถูกน้ำท่วมมาก่อน ทำสัญญาเช่า 6-10 ปี บางรายก็ไปเช่าที่ดินในอำเภอสาร์ภี จังหวัดเชียงใหม่ เช่าที่ดินบนดอยจากชาวเขาในเขตอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจราวปี พ.ศ. 2540 ราคาพืชผลตกต่ำประสบภาวะขาดทุนอย่างหนักจึงกลับมาแสวงหาหนทางทำมาหากินในชุมชนเดิม

การขยายพื้นที่ปลูกกะหล่ำปลีเพิ่มขึ้นทำให้มีการกู้ยืมเงินลงทุนจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ชาวบ้านบางรายนำโฉนดที่ดินไปจำนองแหล่งเงินกู้ทั้งในและนอกระบบแต่ไม่มีเงินชำระหนี้ทำให้ถูกยึดที่ดินหรือจำเป็นต้องขายหาเงินมาชำระหนี้ ผลกระทบจากการใช้สารเคมีทำให้ชาวบ้านบางรายเจ็บป่วย และมีผู้เป็นอัมพาต 1 ราย ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการใช้สารเคมีเกินขนาด

ปี พ.ศ. 2527 ชาวบ้านที่ยังคงทำการเกษตรในชุมชนได้เริ่มปรับที่นามาทำสวนลำไย เพราะช่วงนั้นราคารับซื้อลำไยสูงมาก ชาวบ้านเริ่มนำลำไยพันธุ์อู่เหว และสีชมพู ซึ่งเป็นพันธุ์ที่ได้รับความนิยมมาปลูก การปลูกลำไยขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่พื้นที่นาข้าวลดลง จนในที่สุดที่นาทั้งหมดในชุมชนเปลี่ยนเป็นสวนลำไย แต่ก็มีชาวบ้านบางรายไปเช่าที่นาในเขตชุมชนใกล้เคียงเพื่อปลูกข้าว ในช่วงแรกชาวบ้านทำสวนลำไยโดยไม่ได้ใช้สารเคมี แต่ประมาณปี พ.ศ. 2530 เมื่อการแข่งขันสูงขึ้นก็เริ่มใช้ปุ๋ย ฮอร์โมน ยาฆ่าแมลง ฯลฯ ซึ่งต้องกู้เงินจาก ธ.ก.ส. มาลงทุน จนถึงปี พ.ศ. 2541 มีการใส่สารโปตัสเซียมคลอไรด์เร่งให้ลำไยออกผลนอกฤดูกาล ทำให้ชาวบ้านต้องลงทุนมากขึ้น<sup>3</sup> ขณะที่ราคาผลผลิตตกต่ำลงเรื่อย ๆ

<sup>3</sup> ต้นทุนการปลูกลำไยไม่ต่ำกว่า 10,000 บาท/ไร่

### 1.2.7 บ้านท่าหลุก

ชื่อบ้าน "ท่าหลุก" มาจากการที่ชุมชนเคยใช้ "หลุก" หรือกังหันพื้นบ้านวิดน้ำเข้าที่นาชุมชน บ้านท่าหลุกมีอายุประมาณ 4 ชั่วอายุคน เมื่อเริ่มแรกภายในหมู่บ้านไม่มีวัด ชาวบ้านได้เข้าร่วมเป็นศรัทธาวัดวังจำปา ในเขตอำเภอจอมทอง เช่นเดียวกันชุมชนบ้านหนองเขียด จึงสันนิษฐานได้ว่าบ้านท่าหลุก และบ้านหนองเขียดมีอายุใกล้เคียงกัน

ช่วงแรกตั้งชุมชน ชาวบ้านทำนาโดยใช้น้ำจากฝายวังปานในแม่น้ำปิง ซึ่งเป็นฝายขนาดใหญ่ที่เจ้าปะจูดเกณฑ์แรงงานชาวบ้านไปช่วยกันบุกเบิกสร้างเหมืองฝายขึ้นมา แต่มีชาวบ้านเพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่มีที่นา เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นของเจ้าปะจูด ชาวบ้านได้รับที่ดินแบ่งปันจากการไปร่วมตีฝายรายละ 2-3 ไร่ เท่านั้น ผู้ที่ไม่มีที่นาจะ "ทำนาผา" ในที่นาของเจ้าปะจูด หรือที่นาของเจ้าหลวง ซึ่งต้องแบ่งผลผลิตข้าวครึ่งหนึ่งให้แก่เจ้าของที่นา ต่อมาภายหลังชาวบ้านจึงค่อย ๆ ซื้อที่นาสะสมเพิ่มขึ้น

เมื่อทำนาได้ข้าวไม่พอกินชาวบ้านได้เข้าไปเบิกน่าน้ำฟ้าในป่าแพะบริเวณห้วยผึ้ง ส่วนพื้นที่ป่าแพะที่อยู่ห่างไกลแหล่งน้ำจะปลูกพืชไร่จำพวก พริก มะเขือ ฯลฯ เพื่อเอาไว้บริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก มีการเก็บหาของป่า รับจ้างเลี้ยงวัวควายแลกข้าว ซึ่งใช้พื้นที่ในป่าแพะเช่นกัน นอกจากนั้นยังมีชาวบ้านบางรายออกไปเร่ร่อนรับจ้างขุดดิน ทำการเกษตร เลี้ยงไม้เถื่อน ฯลฯ ในพื้นที่หนองกระทิง บ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ หาปลาจากน้ำแม่ปิงไปแลกข้าวกับชาวเขาน้อยอินทนนท์ รวมถึงการปลูกต้นจำฉางเลี้ยงครั้งขายในบริเวณหมู่บ้านและพื้นที่ลุ่มที่ไม่ได้ทำนา

ประมาณปี พ.ศ. 2508-2509 ชาวบ้านเริ่มปลูกพืชเพื่อขาย เริ่มจากถั่วเขียวหรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า "ถั่วมัน" ซึ่งเห็นตัวอย่างมาจากบ้านต้นผึ้งและท่าช้าง ปลูกในพื้นที่ทำน่าน้ำฟ้าช่วงเดือนเมษายนก่อนเริ่มทำนา ผลผลิตที่ได้จะเอาไปขายที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ในพื้นที่ป่าแพะที่ไม่เหมาะสมต่อการทำนา ชาวบ้านปลูกพริก มะเขือ และพืชผักต่าง ๆ ในช่วงฤดูฝน และปลูกเช่นนี้เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2529

ปี พ.ศ. 2510 ชาวบ้านเริ่มกู้เงิน ธกส.บ้านโฮ่งมาลงทุนปลูกกระเทียมในน่าน้ำเหมือนช่วงที่ว่างเว้นจากการปลูกข้าว ปี พ.ศ. 2520 ชาวบ้านพากันล้มต้นจำฉางที่เคยปลูกไว้เลี้ยงครั้งเพื่อปรับพื้นที่มาทำสวนลำไย ปี พ.ศ. 2522 เกษตรตำบลนาพันธุถั่วเหลืองมาส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกในน่าน้ำเหมือนช่วงเดือนมกราคมหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว พ่อค้านำเครื่องมือเมล็ดมารับซื้อผลผลิตถึงในแปลงนา

ปี พ.ศ. 2535 ชาวบ้านขยายพื้นที่ปลูกลำไยมากขึ้นเรื่อย ๆ ในพื้นที่ที่เคยเป็นน่าน้ำฟ้าจนกระทั่งพื้นที่ทั้งหมดกลายเป็นสวนลำไย ในระยะ 2-3 ปีแรกของการปลูกลำไย ชาวบ้านจะปลูกปลูกยาสูบ ถั่ว หรือหอมแบ่งควบคู่ไปด้วยจนกว่าต้นลำไยจะโตเต็มที่ซึ่งไม่สามารถปลูกพืชอื่นแซมได้อีก สาเหตุของการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตเป็นผลมาจากการที่ลำไยราคาสูง ขณะที่ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาลทำให้ปลูกข้าวได้ไม่ดี นอกจากนั้นชาวบ้านบางรายยังให้เหตุผลว่าหาก

ที่นาเปลี่ยนเป็นสวนลำไยจะทำให้ราคาประเมินที่ดินสูงขึ้นไม่ว่าจะนำไปจำนองหรือนำไปขายก็ตาม นอกจากปลูกลำไยแล้วชาวบ้านยังมีรายได้เสริมจากการเผาถ่านไม้ลำไย โดยการไปเผาซื้อไม้ลำไยจากสวนต่าง ๆ ทั้งในและต่างถิ่น ซึ่งเจ้าของสวนโค่นทิ้งเพราะต้นลำไยแก่จัดไม่สามารถให้ผลได้อีกต่อไป พื้นที่ที่ทำเผาถ่านนั้นเป็นบริเวณป่าแพะเดิมซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นพื้นที่ที่นายทุนถือกรรมสิทธิ์

### 1.3 พลวัตการผลิตและเศรษฐกิจชุมชน

พัฒนาการการทำมาหากิน และระบบเศรษฐกิจของชุมชนกรณีศึกษา เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในช่วงแรกชุมชนมีระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง พอยุ่พอกิน เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ พึ่งพาผลผลิตจากป่า จับสัตว์น้ำ และรับจ้างเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก

เนื่องจากประเด็นการศึกษาเน้นไปที่การจัดการที่ดิน จึงไม่ได้กล่าวถึงการจับสัตว์น้ำหรือการพึ่งพาอาชีพการประมงมากนัก แต่จากการสังเกตพบว่าชุมชนพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่พึ่งพาทรัพยากรจากแม่น้ำลำธารอย่างมาก ตามลักษณะภูมิประเทศนั้น ชุมชนทั้งหมดตั้งอยู่ติดกับแม่น้ำสายใหญ่ โดยเฉพาะ ท่ากอม่วง หนองเขียด หนองสูน ท่าหลุก ซึ่งตั้งอยู่ติดกับแม่น้ำปิง ส่วนดงขี้เหล็ก และศรีเตี้ย อยู่ติดแม่น้ำลี้ ซึ่งเป็นแม่น้ำสายเล็กกว่า ส่วนบ้านแพะได้อยู่ติดทั้งแม่น้ำปิง และแม่น้ำลี้ โดยอยู่ทางด้านตะวันตกติดแม่น้ำปิง และทางด้านตะวันออกติดแม่น้ำลี้ ในปัจจุบันเมื่อว่างเว้นจากการเพาะปลูกในไร่นา ชาวบ้านมักจะออกไปหาปลา ด้วยการวางเบ็ด ทอดแห ดักลอบ ฯลฯ หลายครอบครัวมีรายได้เป็นกอบเป็นกำจากการประมง ขณะที่อีกหลายครอบครัวหาปลาเพื่อบริโภคในครัวเรือน หรือนิยมนำปลาที่เพื่อนบ้านหามาขายในราคาไม่แพง จากการสอบถามคนเฒ่าคนแก่พบว่าในอดีต แม่น้ำลำธารมีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าในปัจจุบัน เป็นแหล่งอาหารสำคัญที่ชาวบ้านได้พึ่งพา มีการนำปลามาทำปลาแห้ง ปลาร้า เก็บไว้บริโภคในช่วงที่ไม่มีผลผลิตการเกษตร หรือสามารถหาปลาไปแลกข้าวกับชาวบ้านต่างถิ่นกรณีที่มีผลผลิตข้าวไม่เพียงพอต่อการบริโภคตลอดทั้งปี

ทำนองเดียวกันกับการประมง ในอดีตเมื่อผืนป่าธรรมชาติรอบชุมชนยังมีความอุดมสมบูรณ์ชาวบ้านได้พึ่งพาผลผลิตจากป่าในการยังชีพ ตามลักษณะของระบบนิเวศซึ่งเป็นป่าเต็งรังผสมป่าเบญจพรรณ จะมีพืชผักและอาหารจากป่าหลากหลายชนิด ได้แก่ เห็ดชนิดต่าง ๆ หน่อไม้ ไข่มดแดง สัตว์เล็กนานาชนิด และพืชผักต่าง ๆ รวมทั้งอาศัยไม้ใช้สอยจากป่าเหล่านี้ โดยเฉพาะไม้สร้างบ้าน ทำเครื่องใช้ไม้สอย และไม้ฟืน นอกจากนี้ ชาวบ้านยังได้พึ่งพาพื้นที่ป่าในการเลี้ยงสัตว์ ดังปรากฏว่ามีการล้อมรั้วพื้นที่ป่าบางบริเวณทำเป็นปางวัว ปางควายในบางฤดูกาล

จากระบบการผลิตแบบพอยังชีพดังกล่าว จะเห็นว่าฐานเศรษฐกิจของชาวบ้านอิงอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติรอบชุมชน ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะการมีที่ดินสำหรับการเพาะปลูก หากแต่

เป็นการพึ่งพาอาศัยผลผลิตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ โดยเฉพาะสัตว์น้ำ และผลผลิตจากป่า แม้ว่าระบบการผลิตเหล่านี้อาจไม่ได้สร้างรายได้เป็นตัวเงิน แต่ก็ทำให้ชาวบ้านประหยัดค่าใช้จ่าย หรือบรรเทาแรงกดดันทางเศรษฐกิจได้มาก จากการนำผลผลิตเหล่านี้ไปแลกเปลี่ยนกับชุมชนอื่น ๆ ดังนั้น เงื่อนไขสำคัญในการหาเลี้ยงชีพของชุมชนในอดีต จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดการถือครองที่ดินเป็นหลัก หากขึ้นอยู่กับจำนวนแรงงานที่มีในครัวเรือน เพราะแม้ว่าแต่ละครัวเรือนจะไม่มีที่ดินทำการเพาะปลูกขนาดใหญ่ แต่ก็สามารถมีข้าวปลาอาหารกิน จากการลงแรงงานเก็บหาผลผลิตจากธรรมชาติ หรือการทำนา “ผ่ากึ่ง” แบ่งผลผลิตกับครึ่งหนึ่งจากเจ้าของที่ดิน

นับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 2510 เป็นต้นมา เมื่อมีการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ชาวบ้านได้รับการส่งเสริมให้ทำการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว เช่น ยาสูบ ถั่วเขียว ข้าวพันธุ์ใหม่ ฯลฯ มีการลงทุนซื้อสารเคมีและเครื่องจักรกลการเกษตร ภายใต้นโยบายส่งเสริมการเกษตรของรัฐ ระบบการผลิตเช่นนี้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจและวิถีชีวิตของชุมชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของชุมชนกับที่ดินอย่างมีนัยยะสำคัญ กล่าวคือ ที่ดินได้กลายมาเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ชาวบ้าน ขณะที่ฐานทรัพยากรอื่น ๆ ลดความสำคัญลงเพราะสร้างเม็ดเงินได้น้อยกว่า หรือไม่สมารถคาดคะเนรายได้ที่แน่นอนเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตทางการเกษตรซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดมากกว่า ดังนั้น ชาวบ้านจึงเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการจับจอง เป็นเจ้าของที่ดิน และใช้ที่ดินเหล่านั้นทำการผลิตอย่างเข้มข้นเพื่อสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด

ในช่วงเศรษฐกิจบูม ปลายทศวรรษ 2520 – กลางทศวรรษ 2530 การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการบริการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการหลั่งไหลของแรงงานจากภาคชนบทสู่เมือง คนหนุ่มสาวออกไปรับจ้างต่างถิ่นทดแทนการทำการเกษตรเพียงอย่างเดียว ส่วนผู้ที่ทำการเกษตรอยู่ในชนบทก็ขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเชิงพาณิชย์เพิ่มขึ้น รวมถึงการออกไปเช่าที่ดินต่างถิ่นเพื่อทำการเพาะปลูก ดังเช่น บ้านแพะใต้ ที่ออกไปเช่าที่ดินริมเขื่อนภูมิพลเพื่อปลูกกะหล่ำปลี และทำสวนลำไย อย่างไรก็ตาม การขยายพื้นที่เพาะปลูกที่เพิ่มขึ้นเพียงไรก็ดูจะไม่เพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวของชุมชนและมีได้ทำให้คุณภาพชีวิตของชาวบ้านดีขึ้น ในทางตรงกันข้าม การเกษตรเชิงพาณิชย์และระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตลาดภายนอกกลับยิ่งทำให้ชาวบ้านเป็นหนี้เป็นสินมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ชาวบ้านมีความจำเป็นต้องใช้เงินจับจ่ายใช้สอยเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ มากขึ้น ขณะที่ไม่มีอำนาจกำหนดราคา หรือต่อรองราคาสินค้าการเกษตรที่ตนเองลงทุนลงแรงผลิตขึ้นมา

ระบบการผลิตที่เป็นอยู่ นอกจากไม่สามารถตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานได้แล้ว ยังสร้างแรงกดดันทางเศรษฐกิจให้แก่ชาวบ้านทับถมทวีคูณ ชาวบ้านพยายามดิ้นรนหาทางออกทุกวิถีทาง แต่หนทางส่วนใหญ่ก็มักเป็นไปในแนวทางเดียวกันคือพยายามเพิ่มขนาดการผลิต ซึ่งได้แก่ การขยายพื้นที่เพาะปลูก ใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นมากขึ้น โดยการเพิ่มรอบการผลิตในแต่ละปี เพิ่มการใช้สารเคมีให้เข้มข้นมากขึ้น เพิ่มแรงงาน เพิ่มการลงทุน ฯลฯ ซึ่งแนวทางเหล่านี้ก็เป็นไปตามทิศทางการแสวงหาที่รัฐให้การส่งเสริม และนำมาซึ่งปัญหานานัปการ

โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน และสืบเนื่องไปจนถึงปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงที่ดินซึ่งกล่าวถึงในบทต่อ ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม วิถีชีวิตและระบบการผลิตของชุมชนตั้งแต่ยุคตั้งถิ่นฐาน ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง มาจนถึงการปลูกพืชเศรษฐกิจ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เกือบเต็มรูปแบบนั้น ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์และระบบการจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญ อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดการที่ดินของชุมชนนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบการผลิตของชุมชนเพียงอย่างเดียว หากยังสัมพันธ์กับระบบการจัดการที่ดินของรัฐที่กำหนดโดยกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามทิศทางหลักในการพัฒนาประเทศ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

**บทที่ 2**  
**การจัดการที่ดินของรัฐและชุมชน**  
**จากอดีตถึงปัจจุบัน**

## บทที่ 2

### การจัดการที่ดินของรัฐและชุมชน

#### จากอดีตถึงปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาระบบการจัดการที่ดินในพื้นที่ศึกษา จะพบว่ามี 4 ระบบหลักที่ทับซ้อนกันอยู่ ประกอบไปด้วย การจัดการที่ดินโดยรัฐส่วนกลาง การจัดการที่ดินโดยรัฐท้องถิ่น การจัดการที่ดินโดยชุมชน และการจัดการที่ดินโดยปัจเจกบุคคล (ระดับครัวเรือน) บางครั้ง 4 ระบบนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีส่วนในการกำหนดซึ่งกันและกัน แต่หลายครั้งก็พบว่าแต่ละระบบมีความลักลั่นและขัดแย้งกัน ซึ่งทำให้เกิดข้อพิพาทในหลายระดับระหว่างรัฐและชุมชน รวมถึงความขัดแย้งระหว่างชุมชนและครัวเรือน ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

สภาพที่ดินในพื้นที่ศึกษาอาจจัดได้เป็น 2 ประเภท ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์กายภาพ ได้แก่ ที่ราบลุ่มแม่น้ำ และที่ดอน ลักษณะทางกายภาพมีส่วนในการกำหนดรูปแบบการจัดการที่ดินอย่างมีนัยยะสำคัญไม่ว่าจะเป็นการจัดการโดยครัวเรือน ชุมชน รัฐท้องถิ่น หรือรัฐส่วนกลาง อย่างไรก็ตามรูปแบบเหล่านั้นก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ภายใต้เงื่อนไขของระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในอดีตที่ดินที่ราบลุ่มแม่น้ำได้รับความสำคัญอย่างมากเนื่องจากเป็นมีความเหมาะสมต่อการเกษตร ทำให้ชาวบ้านจำเป็นต้องทำการเพาะปลูก และแสดงความเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลให้ได้รับเอกสารสิทธิตามกฎหมายในปัจจุบัน ขณะที่พื้นที่ดอนห่างไกลแหล่งน้ำ ชาวบ้านจะเข้าไปใช้ประโยชน์เป็นครั้งคราว หรือเป็นบางฤดูกาล ในลักษณะการใช้ร่วมกันในระดับชุมชน ไม่มีการครอบครองพื้นที่หนึ่งใดเป็นส่วนตัวอย่างชัดเจน ทำให้ทางราชการไม่ออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด เพราะไม่เห็นว่ามีการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

### 2.1 ยุคอาณาจักรล้านนา

#### 2.1.1 การจัดการที่ดินของรัฐ

ประวัติศาสตร์ของชุมชนพื้นที่ศึกษาเริ่มต้นขึ้นในสมัยที่ล้านนาเป็นอิสระจากการปกครองของพม่า โดยการช่วยเหลือจากพระเจ้าตากสิน ทำให้ล้านนามีฐานะเป็นเมืองประเทศราชของราชอาณาจักรสยาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2317 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม เมืองต่าง ๆ ในล้านนามีความเป็นอิสระอยู่มาก ยังคงใช้กฎหมายมั่งรายศาสตร์ซึ่งตกทอดมาจากราชวงศ์มังราย และมีการปรับปรุงไปบ้างให้เหมาะสมกับสถานการณ์ นอกจากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นของเจ้าหลวงยังสามารถออกกฎหมายใช้เอง ดังนั้นแต่ละเมืองในล้านนาในสมัยนั้นจะมีกฎหมายของตนเอง (สร้อยดี 2536: 290-291)

ลักษณะสำคัญของสังคมล้านนาในช่วงระยะเวลานี้คือความเบาบางของประชากรในชนบท อันเนื่องมาจากการสูญเสียกำลังคนไปในการสู้รบกับพม่า การถูกกวาดต้อน และการหลบหนีภัยสงคราม เมื่อล้านนาเป็นอิสระประชากรส่วนใหญ่ทำการผลิตและปกครองตนเองอย่างอิสระ เสียภาษีรายปีในรูปของส่วยเป็นแรงงานหรือข้าว ซึ่งจัดเก็บโดยผู้ใหญ่บ้านที่มียศศักดิ์เป็นแสนหรือท้าว (อานันท์ 2527:87) เมืองน่าน เชียงใหม่ ลำปาง และลำพูนมีเจ้าหลวงของตนเองปกครองในฐานะรัฐบาลท้องถิ่น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทุกด้านตกอยู่กับท้องถิ่น ส่วยสิ่งของต่าง ๆ ถูกเก็บขึ้นฉางหลวง แบ่งปันกันในหมู่เจ้านายและขุนนาง (สรสวดี 2536: 291)

ในสมัยนั้นที่ดินทั้งหมดถือว่าเป็นของเจ้าผู้ครองนครที่เรียกว่า "เจ้าหลวง" เหมือนดังแต่ก่อน เจ้าหลวงจัดสรรให้สถาบันและบุคคลต่าง ๆ ทำมาหากินในที่ดินเหล่านั้น โดยผู้ใช้ประโยชน์ไม่มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน เพราะเจ้าหลวงจะยึดที่ดินคืนไปเมื่อไรก็ได้ ที่ดินที่เจ้าหลวงจัดสรรให้จะเน้นเฉพาะที่ดินในเขตชลประทานซึ่งมีความเหมาะสมต่อการทำนาเท่านั้น โดยแบ่งเป็น (สาโรชน์ 2541:42 และ สรสวดี 2536:173)

- นาหลวง เป็นที่นาของเจ้าหลวง เกณฑ์แรงงานชาวบ้านมาทำนาฝ้า โดยแบ่งผลผลิตข้าวครึ่งหนึ่งใส่ "หลองหลวง" หรือยุ้งฉางของหลวง
- นาขุมก่านเมือง เป็นที่นาที่เจ้าหลวงแบ่งให้ขุนนาง หรือผู้ปกครองชุมชนในท้องถิ่น ได้ใช้ประโยชน์ เมื่อขุนนางพ้นจากหน้าที่หรือเสียชีวิตต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าหลวง นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรจำนวนไพร่ของขุนนางให้มีความสมดุลกับพื้นที่
- นาวัด เป็นที่นาที่เจ้าหลวงยกให้วัดที่มีความสำคัญ ซึ่งโดยปกติจะยกข้าทาสให้ไปทำงานในที่นาและในวัดด้วย
- นาเหมือง เป็นนาที่ไพร่บุกเบิกเอง บางยุคหากรัฐต้องการสนับสนุนการขยายพื้นที่นา ก็จะยกเว้นภาษีให้แก่ที่นาที่บุกเบิกใหม่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไพร่จะไม่มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน แต่กฎหมายล้านนากำหนดให้ที่ดินเป็นมรดกตกทอดสู่ทายาท เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินให้มากที่สุดและรัฐจะได้ส่วยมากไปด้วย (สรสวดี 2539:174) แต่การที่มีประชากรเบาบางทำให้เจ้าเมืองเก็บส่วยไม่ได้มาก ตระกูลของเจ้าครองนครจึงหันไปสร้างความมั่นคงจากการค้า เช่น ค้าทาสกับกะเหรี่ยงแดง เป็นพ่อค้าคนกลางในระบบการค้าวัวต่างกับญวน ในสภาพเช่นนี้ชาวนารอบนอกจึงมีสิทธิทำกินในนาเหมือง ซึ่งจะแผ้วถางที่นาแต่พอกินตามกำลังการผลิตที่มีในครัวเรือน ไม่มีการสะสม ทำให้โครงสร้างสังคมของหมู่บ้านมีลักษณะกลมกลืน ไม่แบ่งแยกเป็นชนชั้น ดังปรากฏว่ามีการร่วมกันผลิตข้าวในบรรดาเครือญาติแล้วเก็บผลผลิตไว้ในยุ้งกลางแม้ว่าบางครั้งเรือนจะแยกเรือนไปแล้วก็ตาม ทั้งนี้ความจำเป็นที่จะต้องทำการผลิตร่วมกันเป็นเพราะแรงงานที่มีจำกัด

ดินแดนล้านนามีว่าจะตกอยู่ในฐานะประเทศราชแห่งราชอาณาจักรสยามมาตั้งแต่ พ.ศ. 2317 แต่การเมือง การปกครอง และการเศรษฐกิจ เพิ่งจะถูกแทรกแซงในสมัยที่มีการรวมหัวเมืองประเทศราชล้านนาเข้าสู่ส่วนกลางในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพเริ่มขึ้นก่อนดินแดนแห่งอื่น เนื่องจากเกิดปัญหากับตะวันตก รัฐบาลส่งข้าหลวงมาดูแลตั้งแต่ พ.ศ. 2417 จนกระทั่ง พ.ศ. 2427 จึงปฏิรูปการปกครองอย่างจริงจัง ซึ่งทำให้เจ้านายเมืองเหนือสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์มากมาย

นโยบายด้านหนึ่งที่สำคัญคือการเก็บภาษีอากร เพื่อตั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในล้านนาเป็นของรัฐบาลกลาง มีการเปลี่ยนระบบการเก็บภาษีจากเดิมที่เก็บตามผลผลิตเปลี่ยนเป็นการเสียภาษีเป็นเงิน โดยใช้ระบบให้เจ้าภาษีนายอากรประมูล และเพิ่มชนิดภาษีอากรขึ้นใหม่หลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเก็บภาษีที่ดินขนาดกว้างและยาวมากกว่า 20 วา ต้องเสียภาษีปีละครึ่งแถบ (สรสวดี 2536:374)

การปฏิรูปการปกครองทำให้เจ้าผู้ครองนครถูกลดทอนบทบาททางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจลงเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการสูญเสียอำนาจในการเก็บภาษีให้แก่รัฐบาลกรุงเทพฯ และในระยะหลังเจ้านายชั้นผู้น้อยยังต้องเสียภาษีบางประเภทอีกด้วย เจ้าจึงหาทางออกโดยการอ้างสิทธิในพื้นที่นาหลายแห่งและพื้นที่ที่ไม่ปรากฏเจ้าของแน่ชัดในท้องที่ต่าง ๆ รอบนอกออกไป โดยเรียกพื้นที่นาเหล่านั้นว่า "นาเจ้า" ซึ่งจะต่างกับนาหลวงเพราะถือว่า "นาเจ้า" เป็นสมบัติของครอบครัวและสืบทอดมรดกสู่ลูกหลาน เงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวออกไปอย่างกว้างขวางเนื่องจากข้าวได้กลายเป็นสินค้าส่งออก ที่ดินจึงเริ่มมีความสำคัญในฐานะหลักทรัพย์ที่มีมูลค่า ทั้งเจ้านาย ขุนนาง และนายทุนจีนต่างขุดเหมืองทำฝาย เจ้านายสามารถเกณฑ์แรงงานบุกเบิกสร้างเหมืองฝายขึ้นมาใหม่โดยใช้อิทธิพลที่หลงเหลืออยู่ ซึ่งเหมืองฝายนั่นก็จะเป็นของเจ้าเมืองหรือขุนนางท้องถิ่นผู้ลงทุนลงแรงและเก็บข้าวจากสมาชิกผู้ใช้น้ำตามจำนวนพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากฝายนั่น ต่อมาที่นาที่เจ้าครอบครองก็เป็นมรดกตกทอดให้เจ้านายบุตรหลานในชั้นหลังได้เก็บค่าเช่ายังชีพ (สาโรชน์:20) (สรสวดี 2536:473) (อานันท์2527:95)

จากการที่เจ้านายจับจองที่ดินดังกล่าวทำให้ราษฎรที่อยู่ในชนชั้นไพร่ไม่สามารถบุกเบิกพื้นที่ทำการผลิตได้อีกต่อไป ชาวบ้านจำนวนหนึ่งจึงต้องตกเป็นผู้ใช้านาเจ้าเพราะไม่มีที่นาอยู่ก่อน ทำให้มีชาวนาไร้ที่ดินเกิดขึ้น และส่งผลสืบเนื่องมาสู่ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินในปัจจุบัน ประมาณ พ.ศ. 2473 มีชาวนาร้อยละ 27 ไร้ที่ดิน ชาวนาที่ไม่มีที่ทำกินจึงต้องเดินทางไปหาที่ดินแห่งใหม่ทางตอนเหนือ เช่น ผ่าง พาน และเชียงแสน (สรสวดี 2536:477)

## 2.1.2 การจัดการที่ดินของชุมชน

ลักษณะการใช้ที่ดินของชุมชนกรณีศึกษาทั้ง 7 หมู่บ้าน มีลักษณะใกล้เคียงกัน และสัมพันธ์กับเงื่อนไขทางการเมือง สภาพทางภูมิศาสตร์ของที่ตั้งหมู่บ้าน ขนาดชุมชน ระบบเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตในแต่ละยุคสมัย ในช่วงเริ่มต้น ชุมชนมีระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง ทำการเพาะปลูกโดยเน้นเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก นอกจากจะใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรแล้ว ระบบเศรษฐกิจของชุมชนยังพึ่งพิงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ

อื่น ๆ เช่น การเก็บหาของป่าจำพวก เห็ด หน่อไม้ ลำสัตว์ หาดปลาในลำน้ำ รวมถึงการรับจ้างทั้งในและนอกชุมชน จากการสอบถามประวัติศาสตร์จากคนเฒ่าคนแก่สืบไปได้ถึงยุคที่ดินส่วนใหญ่เป็นของเจ้า เจ้ามีอิทธิพลในชุมชนและถือครองพื้นที่ส่วนใหญ่ของชุมชน (ช่วงปี พ.ศ. 2490) แต่ไม่สามารถสืบความไปก่อนหน้านั้นได้

ระบบการจัดการที่ดินของชุมชนยึดหลักจารีตประเพณีที่วางอยู่บนพื้นฐานสิทธิการใช้ที่ดิน (Usufruct) ของกลุ่มเครือญาติมากกว่าการเป็นเจ้าของ กล่าวคือ ชุมชนจะรับรองสิทธิของเครือญาติทราบเท่าที่กลุ่มเครือญาติยังทำประโยชน์บนที่ดิน หรือสืบทอดเป็นมรดกให้แก่สมาชิกในกลุ่มเครือญาติทำประโยชน์ต่อไป สำหรับที่นาซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของครัวเรือนมีการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องทุกปี สภาพพื้นที่มีการบุกเบิกแสดงให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์อย่างชัดเจนไม่ว่าจะเป็นนาที่ลุ่มหรือนาที่น้ำฟ้าควบคู่ไปกับการมีระบบจัดการชลประทานเพื่อทดน้ำเข้าสู่ที่นา ขอบเขตของที่ดินที่ผู้ใดหรือกลุ่มเครือญาติใดมีสิทธิครอบครองพิจารณาจากแนวคันนา สิทธิการใช้และการครอบครองที่นาจะต่างจากที่ไร่หรือที่ดอนซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องทุกปี ตามหลักจารีตประเพณีจะรับรองสิทธิการใช้ที่ไร่เฉพาะผู้ที่เคยเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่บริเวณนั้นมาก่อน และมีการใช้อย่างต่อเนื่อง แต่หากทิ้งร้างไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์หลายปี สิทธิในที่ดินก็จะกลับคืนเป็นของส่วนรวมซึ่งผู้อื่นสามารถเข้าไปใช้พื้นที่นั้นได้

พื้นที่การใช้ประโยชน์ของชุมชนกรณีศึกษาทั้ง 7 แห่ง แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะสำคัญคือ ที่ราบลุ่มริมแม่น้ำ และที่ดอน ซึ่งชาวบ้านเรียกว่า "แพะ" หรือ "ป่าแพะ" ลักษณะใช้ประโยชน์และระบบจัดการที่ดินนั้นแตกต่างกันไป

**ที่ราบลุ่มริมน้ำปิง** ที่ดินในที่ราบลุ่มน้ำปิงซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมสำหรับการเกษตรโดยส่วนใหญ่ครอบครองโดยเจ้าและกลุ่มเครือญาติของเจ้า(ชาวบ้านเรียกว่าเจ้าน้อย เพราะมีอำนาจรองจากเจ้าหลวงลำพูน) ซึ่งมีอำนาจปกครองชาวบ้าน เจ้านายที่ชาวบ้านยังจำได้คือเจ้าปะคุดซึ่งลูกของเจ้าจันจะรา เจ้าปะคุดเกณฑ์แรงงานชาวบ้านไปช่วยกันตีฝายวังปานขุดลำเหมืองทดน้ำจากแม่น้ำปิงเข้าสู่ที่นา โดยแบ่งปันที่นาให้แก่ชาวบ้านที่มาช่วยกันออกแรงรายละเอียด 2-3 ไร่ บ้านของเจ้าปะคุดอยู่ในหมู่บ้านหนองเขียด แต่มีที่นาจำนวนมากที่เจ้าครอบครองมีอยู่ทั้งในหมู่บ้านหนองเขียด หนองปลาสุวย ท่ากอม่วง ห้วยสะเหล และมีความที่สุดในบ้านท่าหลุกเพราะมีที่ราบลุ่มผืนใหญ่และอยู่ใกล้กับฝายวังปานมากที่สุด ส่วนที่บ้านหนองสูง เจ้าเงินยวงจากเชียงใหม่เป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ชาวบ้านที่ไปช่วยกันตีฝายให้เจ้าจะได้รับการแบ่งปันที่ดินรายละเอียด 4 ไร่กว่า

ผืนนาที่รับน้ำจากฝายวังปานนอกจากจะเป็นนาของเจ้าและนาที่ชาวบ้านได้รับการแบ่งปันมาจากเจ้าแล้ว ยังมีที่นาอีกส่วนเป็นของเจ้าหลวงลำพูน ชาวบ้านที่ไม่มีนาเป็นของตนเองหรือผู้มีที่นาลน้อย จะไป "ทำนาผา" ในที่นาของเจ้าหลวงหรือเจ้าน้อย โดยแบ่งผลผลิตข้าวครึ่งหนึ่งไปใส่ไว้ใน "หลองข้าว" หรือยุ้งฉางของเจ้าของที่นา หลองข้าวของเจ้าปะคุดอยู่ที่บ้านของเจ้าในหมู่บ้านหนองเขียด หลองข้าวของเจ้าหลวงก็อยู่ที่บ้านหนองเขียดเช่นกันโดยมี "ลุงคำ"

ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแล อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านไม่รู้ว่าผลผลิตข้าวที่ตนแบ่งไปใส่ในหลองข้าวเจ้า หลวงนั้นถูกส่งไปถึงเจ้าหลวงลำพูนหรือไม่

ในสมัยนั้นชาวบ้านธรรมดาไม่มีโอกาสมีนาที่ลุ่มเป็นของตนเอง เนื่องจากแม่น้ำปิงมีขนาดใหญ่มาก ชาวบ้านไม่มีกำลังพอที่จะตีฝายขุดเหมืองทดน้ำเข้าสู่ที่นาของตนเองได้ ต้องอาศัย "ทำนาผา" ในที่ดินของเจ้าซึ่งถูกหักผลผลิตครึ่งหนึ่ง บางปีชาวบ้านเหลือข้าวไม่พอกิน ทำให้มีการเข้าไปเพาะปลูกทำกินในที่ดินนอกเขตชลประทานซึ่งเจ้าไม่ได้ให้ความสนใจ จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ. 2486 มีการประมุขชายที่นาของเจ้าหลวง ชาวบ้านที่มีเงินจะไปซื้อที่ดินนั้นไว้เป็นของตนเองและทำกินสืบทอดสู่ลูกหลาน ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านมีโอกาสมีที่นาของตัวเอง แต่ภายหลังก็อาจมีการซื้อขายเปลี่ยนมือกันไป

เจ้าปะคุดเสียชีวิตลงเมื่อประมาณ 40 ปี ก่อน (ประมาณปี พ.ศ. 2500) ทายาททั้ง 9 คนของเจ้าปะคุดแบ่งทรัพย์สินกัน ทายาท 7 คน ชายที่ดินมรดกเกือบทั้งหมด เหลืออีก 2 คน<sup>1</sup> ที่ยังมีที่ดินเหลืออยู่จนถึงปัจจุบัน ในเขตบ้านหนองเขียด และท่าหลุก เนื้อที่ประมาณ 50 กว่าไร่

ที่ราบลุ่มริมแม่น้ำลี้ จากการสอบถามคนเฒ่าคนแก่บ้านศรีเตี้ย ไม่ปรากฏว่าพื้นที่นาแถบบริเวณตำบลศรีเตี้ย ซึ่งเป็นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำลี้เคยมีเจ้าจับจองมาก่อน ชาวบ้านสามารถใช้กำลังของตนในการแผ้วถางและจับจองที่ดินเพื่อทำกินโดยการบุกเบิกที่นา ร่วมมือกันตีฝาย ขุดลำเหมืองทดน้ำเข้าสู่ที่นาและจับจองที่ดินทำมาหากินสืบทอดกันเรื่อยมา

ที่ราบลุ่มแม่น้ำลี้ไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าเท่ากับที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง เนื่องจากลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ และความสำคัญทางเศรษฐกิจของลำน้ำ กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบความเหมาะสมของพื้นที่ในการทำนาพบว่า พื้นที่แถบลุ่มน้ำลี้มีความด้อยกว่าอยู่มาก เนื่องจากบริเวณริมแม่น้ำลี้มีที่ราบลุ่มเป็นผืนเล็กผืนน้อยกระจัดกระจายจะต้องขุดเหมืองสายเล็กสายน้อยชอยเข้าสู่ที่นา ขณะเดียวกันปริมาณน้ำในแม่น้ำลี้ไม่ค่อยอุดมสมบูรณ์นัก เพราะพื้นที่แถบนี้เป็นบริเวณปลายน้ำ ขณะที่พื้นที่บริเวณต้นน้ำในกิ่งอำเภอทุ่งหัวช้างมีการสัมปทานทำไม้หลายครั้ง ส่วนที่นาริมแม่น้ำปิงเป็นนาผืนใหญ่ต่อเนื่องกัน และแม่น้ำปิงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจการค้า เพราะเป็นเส้นทางสำคัญในการล่องเรือขนส่งสินค้าระหว่างภาคเหนือ กับกรุงเทพมหานคร

ในลำน้ำลี้มีฝายลูกเล็กลูกน้อยอยู่มากมายตลอดลำน้ำ แต่ฝายสำคัญที่ชาวบ้านศรีเตี้ยใช้ในปัจจุบัน คือ ฝายปันตอง และฝายบ่วงครก ส่วนบ้านดงขี้เหล็กใช้ ฝายเปาโดน และฝายบ่วงครก<sup>2</sup> เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การทำนาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของชาวบ้าน แม้ว่าชาวบ้านจะสามารถจับจองที่ดินทำกินเพื่อบุกเบิกนาได้ แต่ชุมชนก็ขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ที่ดินที่สามารถบุกเบิกเป็นนาได้นั้นมีจำกัด ชาวบ้านจำเป็นต้องหาเลี้ยงชีพด้วยรูปแบบการผลิตอื่น ๆ ด้วย เช่น เลี้ยงสัตว์ จับจองพื้นที่ดอนเพื่อปลูกพืชไร่ พริก มะเขือ ทำน่านาฟ้า เก็บหาของป่า

<sup>1</sup> แม่บุญทอง ปัจจุบันอายุ 70 ปี และ แม่เน่งน้อย (สะไก้) ปัจจุบันอายุ 60 กว่าปี

<sup>2</sup> ฝายเปาโดน และบ่วงครก ถูกสร้างเป็นฝายคอนกรีตในปี พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2542 ตามลำดับ

ล่าสัตว์ รวมถึงการรับจ้าง โดยเฉพาะชาวนายากจนไม่มีที่นาของตัวเองจะทำนา "ผ่ากิ่ง" หรือรับจ้างทำนาให้กับเจ้าของนาที่มีที่ดินมาก

**ป่าแพะ** ในที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง นาในเขตชลประทานส่วนใหญ่เป็นของเจ้า ส่วนในที่ราบลุ่มแม่น้ำลี้แม้ว่าชาวบ้านจะมีนาเป็นของตนเองแต่พื้นที่ทำกินมีจำกัด ขณะที่ชุมชนและประชากรขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ชาวบ้านจึงไม่สามารถพึ่งพาเฉพาะที่ดินในเขตชลประทานเพียงอย่างเดียว นับตั้งแต่อดีตชาวบ้านได้เข้าไปทำกินในพื้นที่ดอนซึ่งเรียกกันว่า "แพะ" หรือ "ป่าแพะ" ซึ่งเป็นพื้นที่ของส่วนรวม ป่าแพะที่ชุมชนกรณีศึกษาทั้ง 7 แห่งเข้าไปใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ต่อเนื่องถึงกัน แต่ชาวบ้านจะรู้กันว่าพื้นที่บริเวณใดอยู่ในอาณาเขตของหมู่บ้านใด

"แพะ ป่าแพะ หรือที่แพะ" เป็นคำท้องถิ่นภาคเหนือ ชาวบ้านให้ความหมายไว้ ดังนี้

- **ลักษณะทางกายภาพ**<sup>3</sup> : พื้นดินเป็นดินปนทราย ลูกรัง หิน ไม่อุดมสมบูรณ์ ต้นไม้มีขนาดเล็ก แคระแกรน เนื่องจากสภาพดินและภูมิอากาศ ชนิดไม้ที่พบ เช่น ไม้ติ่งเปา แงะ เหียง ฯลฯ เป็นไม้ที่ผลัดใบในฤดูแล้ง ในแพะอาจมีลำห้วยสายเล็กสายน้อยไหลผ่าน โดยส่วนใหญ่จะมีน้ำเฉพาะในฤดูฝนแต่แห้งขอดในฤดูแล้ง พื้นที่โดยรวมมีสภาพแห้งแล้ง
- **สิทธิการเข้าถึง** : เป็นพื้นที่ "หน้าหมู่บ้าน" ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นชาวบ้านในชุมชนเดียวกัน จากหมู่บ้านใกล้เคียง หรือชาวบ้านต่างถิ่น ไม่มีการจำกัดสิทธิ ไม่มีรั้ว แต่เป็นที่รู้กันว่าพื้นที่ไหนอยู่ในเขตของหมู่บ้านใด อาจมีหลักหมุดปักปันขอบเขตไว้ ผู้ที่เข้าไปใช้พื้นที่ก่อนจะมีสิทธิครอบครองพื้นที่บริเวณนั้นตราบเท่าที่ดินใช้ประโยชน์อยู่ แต่หากไม่ใช่ผู้อื่นจะมีสิทธิเข้าไปใช้ได้
- **ความเชื่อที่เกี่ยวข้อง** : มีระบบความเชื่อตามจารีตประเพณีที่กำกับการใช้พื้นที่ป่าแพะ เช่น เชื่อว่าในป่าแพะมีผีหลายชนิด เช่น ผีปกกะล่ง ผีเจ้าที่ เวลาจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือแผ้วถางทำกินต้องบอกกล่าวต่อเจ้าที่ ทำพิธีเช่นไหว้ด้วยอาหาร หรือเหล้า ถ้าใครทำผิดไม่เคารพยำเกรงผีจะถูกลงโทษให้มีอันเป็นไป

เจ้านายหรือชนชั้นปกครองมักไม่ให้ความสนใจพื้นที่ป่าแพะ เนื่องจากเป็นพื้นที่ลาดชัน มีสภาพแห้งแล้งไม่เหมาะสำหรับการเพาะปลูก แต่ป่าแพะเป็นที่พึ่งพิงของชาวบ้านที่มีที่ดินทำกินน้อยหรือไม่มีนาในที่ราบลุ่ม ซึ่งจะมีการเข้าไปใช้ประโยชน์ใน 5 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

- 1) **เก็บหาของป่า** จำพวกเห็ด<sup>4</sup> ผักป่า หน่อไม้และล่าสัตว์เล็ก เช่น กระรอก กระแต นกหนู ฯลฯ

<sup>3</sup> ตามวิธีคิดของชาวบ้าน "ป่าดง" มีลักษณะตรงข้ามกับ "ป่าแพะ" ป่าดงจะเป็นป่าใหญ่ มีต้นไม้ขนาดใหญ่ เป็นขุนน้ำ มีความชุ่มชื้น ไม้ไม่ผลัดใบ ดินดำ ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์โดยการล่าสัตว์ใหญ่ แต่ไม่ได้บุกเบิกทำกินเพราะเป็นไม้ใหญ่และอยู่ไกลจากหมู่บ้าน ป่าดงมีผีแรงกว่าผีในป่าแพะ เป็นผีเจ้าป่าเจ้าเขา

<sup>4</sup> เห็ดชนิดต่าง ๆ ขึ้นได้ดีในพื้นที่ป่าแพะ เพราะพื้นที่ป่าโล่งเตียน แสงแดดส่องถึงได้ดี เมื่อเทียบกับป่าชนิดอื่น ๆ ที่ทึบกว่า

2) เลี้ยงสัตว์ ได้แก่ วัว ควาย โดยจะปล่อยให้หากินหญ้าตามพื้นป่า มีชาวบ้านบางรายไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองประกอบอาชีพรับจ้างเลี้ยงวัวควายเพียงอย่างเดียวตลอดปี รับค่าจ้างเป็นข้าว หรือ "เลี้ยงฝาก" แบ่งลูกวัวที่คลอดออกมากับเจ้าของ โดยมีชาวบ้านในหมู่บ้านและชาวบ้านต่างถิ่นนำวัวควายมาจ้างเลี้ยง ซึ่งถ้าเลี้ยงเป็นฝูงขนาดใหญ่ก็จะมีการทำคอก ล้อมรั้ว หรือสร้างเพิงพักสำหรับสัตว์และสำหรับคนเลี้ยงในบริเวณที่แน่นอน เรียกว่า "ปางวัว" หรือ "ปางควาย"

3) ทำการเพาะปลูก ชาวบ้านจะจับจองที่ดินรายละเอียด 2-3 ไร่ เพื่อกำลังทำการผลิตเพาะแล้วแผ้วถางป่าบุกเบิกทำการเพาะปลูก บริเวณริมห้วยที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์จะทำนาต่างฟ้า หรือนาน้ำฟ้า ส่วนพื้นที่อื่น ๆ ที่อยู่ห่างไกลแหล่งน้ำจะทำไร่ข้าว ไร่พริก หรือปลูกพืชผักต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีการแผ้วถางและเผาเพื่อเตรียมพื้นที่ แล้วทำการเพาะปลูกในช่วงฤดูฝน ส่วนในฤดูแล้งจะปล่อยพื้นที่ทิ้งไว้ ในฤดูฝนปีต่อไปจึงค่อยกลับมาทำการผลิตใหม่

4) ใช้เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น ป่าช้า วัด เลื้อบ้าน (หอผีที่คุ้มครองหมู่บ้าน) ฯลฯ

5) เป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราว เช่น เป็นที่อพยพหนีน้ำท่วม สร้างเพิงพัก หรือกระท่อม ในช่วงที่มาปลูกพืชไร่ หรือทำนาน้ำฟ้า

ป่าแพะเป็นพื้นที่ "หน้าหมู่บ้าน" ที่ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่มีการกันกีดกัน หรือหวงห้ามผู้อื่น แม้ว่าจะเป็นคนต่างหมู่บ้านก็ตาม ดังปรากฏว่ามีชาวบ้านจากอำเภอ ป่าซาง บ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ฯลฯ เข้ามาทำกินในพื้นที่ป่าแพะอยู่เป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงสัตว์ เก็บหาของป่า หรือปลูกพืชไร่ โดยถือหลักว่าใครเข้าไปใช้พื้นที่นั้นก่อนก็จะมีสิทธิครอบครองพื้นที่นั้นตราบนานัปกาลที่ใช้ประโยชน์อยู่เท่านั้น

ระบบสิทธิในการจัดการนาที่ราบลุ่มกับป่าแพะในที่ดินแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง นาที่ราบลุ่มจะมีการครอบครองเป็นเจ้าของอย่างชัดเจนมากกว่าป่าแพะเพราะเป็นพื้นที่หลักในการเพาะปลูก มีการใช้ที่ดินอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี และให้ผลผลิตที่แน่นอนกว่า ขณะเดียวกัน เจ้าของนาก็ยังมีการผูกพันในการออกแรงซ่อมฝาย ขุดลอกเหมือง และเลี้ยงฝายเป็นประจำทุกปี เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนขององค์กรเหมืองฝายในชุมชน ด้วยภาระผูกพันเช่นนี้ทำให้ผู้ใช้ประโยชน์ในที่นามีความรู้สึก "เป็นเจ้าของ" ไปด้วย

ป่าแพะในพื้นที่ตอน เฉพาะพื้นที่ที่ถูกบุกเบิกเป็นนาหน้าฟ้าเท่านั้นที่มีผู้เข้าไปทำนาข้าวเป็นประจำทุกปี ส่วนการทำไร่ไม่มีความแน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพดิน ฟ้า อากาศ ซึ่งต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก และผู้ทำไร่อาจไม่ได้เข้าไปเพาะปลูกซ้ำในพื้นที่เดิมที่เคยทำไร่ในปีก่อน ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาวัชพืชและการได้ผลผลิตต่ำเนื่องจากดินขาดความอุดมสมบูรณ์ แต่จะไปเลือกพื้นที่ใหม่ทำการโค่น ถาง และเผาก่อนปลูกเพื่อให้ได้ปุ๋ยจากขี้เถ้าที่เผาเศษไม้ ดังนั้น "ความเป็นเจ้าของ" ในพื้นที่ส่วนนี้จึงไม่ชัดเจน แต่จะเป็นการใช้ร่วมกันในลักษณะ "พื้นที่หน้าหมู่บ้าน" ไม่มีการกำหนดอาณาเขตว่าบริเวณใดเป็นของใคร เว้นแต่จะมีการล้อมรั้วเพื่อป้องกันวัวควายเข้า

มากินพืชผลเสียหายเท่านั้น จะใช้ธรรมเนียมปฏิบัติว่า "เป็นที่รู้จักกัน" ว่าบริเวณใดใครเคยใช้ประโยชน์อยู่เป็นประจำ แต่ถ้ามีผู้อื่นเข้ามาเพาะปลูกโดยไม่รู้ว่าเคยมีผู้ใช้ประโยชน์อยู่ก่อน ผู้ที่เคยใช้เดิมก็จะไปเลือกที่อื่นแทน เพราะ "ที่ดินมีมาก" จะเลือกปลูกตรงไหนก็ได้

การหวงห้ามกีดกันผู้อื่นในพื้นที่ป่าแพะเกิดขึ้นเฉพาะในแปลงเพาะปลูก และผู้ทำการเพาะปลูกก็จะมีสิทธิหวงห้ามเฉพาะพืชผลที่ตนปลูกขึ้นมาเองเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิหวงห้ามการเก็บหาของป่าหรือผลผลิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แม้ว่าเกิดขึ้นในบริเวณเดียวกันก็ตาม และโดยทั่วไปชาวบ้านจะไม่ลุ่มรั้วแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ "ความเป็นเจ้าของ" ที่ดินจะมีได้เฉพาะในช่วงเวลาที่มีการใช้ประโยชน์อยู่เท่านั้น

## 2.2 การออกเอกสารสิทธิ

### 2.2.1 ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

ในช่วงทศวรรษ 2400-2490 รัฐบาลไทยปรับปรุงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เกิดแนวความคิดการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน เปลี่ยนจากการที่รัฐเคยเป็นเจ้าของที่ดินแต่ผู้เดียว ทั้งนี้เนื่องจากการติดต่อกับประเทศตะวันตกมากยิ่งขึ้น พร้อม ๆ กับ การขยายตัวของการปลูกข้าวเพื่อส่งออก ซึ่งทำให้มีความต้องการที่ดินเพาะปลูกเพิ่มขึ้น จนเกิดกรณีพิพาทเรื่องที่ดินเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีหนังสือหลักฐานเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกันเอง (ศยามล 2533:41)

การมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินในระยะแรก นอกจากจะมีเป้าหมายเพื่อป้องกันกรณีพิพาทระหว่างราษฎรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ยังมีเป้าหมายเพื่อควบคุมการเสียภาษีที่ดินให้รัดกุม โดยมีการออกใบหยียบย่ำเป็นหนังสือแสดงหลักฐานการเสียภาษีที่ดิน ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.117 (พ.ศ. 2441) ซึ่งกำหนดให้มีการออกใบหยียบย่ำแก่ผู้จับจองที่ดิน ผู้ถือใบหยียบย่ำต้องต่ออายุโดยการชำระค่าภาษีที่ดินทุกปี ใบหยียบย่ำนี้ถือว่าเป็นสิทธิครอบครอง ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่สามารถโอนให้แก่ผู้อื่น (ศยามล 2533:172))

หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินปรากฏเป็นครั้งแรกในกฎหมายประกาศออกโฉนดที่ดิน มณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444) มีการกำหนดให้จัดทำทะเบียนที่ดิน และเจ้าของที่ดินที่มีโฉนดถือเป็นผู้มียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต้องเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุกปี และสามารถจำหน่าย จ่าย โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยการสลักหลังโฉนดที่ดิน (ศยามล 2533:133)

ต่อมามีกฎหมายที่ดินอีกหลายฉบับออกมา ซึ่งล้วนแต่มีหลักการการรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน รวมทั้ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ประกาศ

บังคับใช้ใน พ.ศ.2475 มีแนวความคิดการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน (ศยามล 2533:98)

ล่าสุดมีการบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 เพื่อรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีอยู่เดิมเอาไว้ด้วยกัน โดยมีหลักการของการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แก้ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ดิน และมุ่งประโยชน์ในการเก็บภาษีขณะเดียวกันก็รับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายเก่า และให้หลักประกันในกรรมสิทธิ์ที่ดินมั่นคงมากยิ่งขึ้น (ศยามล 2533:39)

มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ" ซึ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในการที่บุคคลนั้นมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือโฉนดที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่า บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ 2 ทาง คือ การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายก่อนหน้าที่จะประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งอาจเป็นกรรมสิทธิ์ตามโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือได้กรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ทางหนึ่ง หรืออาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่นอีกทางหนึ่ง (มูลนิธิสถาบันที่ดิน 2544:3-30) โดยเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ส.ค.1 ใบจอง (น.ส.2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และโฉนดที่ดิน (มูลนิธิสถาบันที่ดิน 2544:3-31)

แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของเอกชนสอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชพาณิชย์ ซึ่งเน้นให้ใช้ที่ดินทำการผลิตอย่างเข้มข้นเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษ 2480-2500 มีการส่งเสริมการปลูกพืชพาณิชย์ที่สำคัญ 3 ชนิดในภาคเหนือ คือ ยาสูบ อ้อย และถั่วลิสง รวมถึงการให้สัมปทานไม้แก่บริษัทต่าง ๆ ทำให้มีชาวบ้านจำนวนมากอพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ป่าที่ถูกสัมปทานทำไม้ไปแล้ว และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งแผนฉบับแรกอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2504-2509 เน้นส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของภาคการเกษตรด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การสนับสนุนเงินทุน การสนับสนุนทางวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อขยายการผลิตตอบสนองตลาดโลก แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 ในช่วงปี พ.ศ.2510-2514 มีการไหลเข้าของเทคโนโลยีทางการเกษตรเป็นผลจากการปฏิวัติเขียว เช่น พันธุ์พืชใหม่ ๆ ปุ๋ย สารเคมี และยาฆ่าแมลง เป็นต้น และแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 ในช่วงปี พ.ศ. 2515-2519 ได้เน้นการเร่งรัดการผลิต และปรับปรุงคุณภาพผลผลิตพืชเพื่อการส่งออก (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2543:47) นโยบายด้านการเกษตรเหล่านี้นำมาซึ่งการขยายตัวของการใช้ที่ดินทำการเกษตรเชิงเดี่ยวอย่างเข้มข้น มีการใช้ที่ดินทำการเพาะปลูกอย่างต่อเนื่องตลอดปีไม่เว้นแม้แต่ในช่วงฤดูแล้ง นำมาซึ่งการผูกขาดการครอบครองที่ดิน ไม่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้เข้ามาร่วมใช้

ที่ดินผืนเดียวกันในบางช่วงเวลาอีกต่อไป แม้ว่าเจ้าของที่ดินจะไม่สามารถทำการผลิตในช่วงฤดูแล้งก็จะเปิดให้ผู้อื่นมาเช่าใช้ที่ดินของตน

นอกจากนั้นแล้ว เอกสารสิทธิยังกลายเป็นหลักทรัพย์อย่างหนึ่งที่สามารถนำไปเป็นหลักฐานในการซื้อขายเปลี่ยนมือผู้ถือครองที่ดิน ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถนำเอกสารสิทธิของตนไปค้าประกันการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนทั้งในและนอกระบบ ดังนั้น การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งแม้ว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์จะใช้หรือไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้นก็ตาม ซึ่งต่างจากในอดีตที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการใช้ประโยชน์เท่านั้น และที่ดินจะไม่มี ความหมายอันใดเลยหากไม่มีการทำประโยชน์ เพราะผู้อื่นอาจเข้ามาแผ้วถางทำกินได้หากที่ดินดังกล่าวถูกปล่อยทิ้งร้างไว้นานเกินไป

อันที่จริง หลักของกฎหมายที่ดินใช้หลักของการใช้ประโยชน์เป็นตัวตั้ง คือ ผู้ถือครองที่ดินต้องใช้ประโยชน์จึงจะมีสิทธิ ถ้าไม่ใช้ประโยชน์ก็ไม่มีสิทธิ ผู้ขอออกเอกสารสิทธิต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้เคยทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหน้านั้น ต้องแสดงสิทธิการใช้แล้วจึงจะได้สิทธิความเป็นเจ้าของ และหากได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วแต่ปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ตามเวลาที่กำหนด ที่ดินนั้นจะตกเป็นของรัฐ โดยอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน<sup>5</sup> หลักการใช้ประโยชน์นี้เป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการควบคุมไม่ให้ ปล่อยที่ดินว่างเปล่า ซึ่งจะเป็นการสูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และที่ดินก็จะตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่ผู้อื่นที่ไม่มีที่ดินก็จะเป็นประโยชน์มากกว่า อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายไม่ได้ทำตามหลักการหรือปรัชญาเบื้องหลังการออกกฎหมายนี้ เนื่องจากไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่มากพอที่จะสามารถควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินทั่วประเทศ หลักฐานทะเบียนที่ดินแต่ละแปลงยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ และมีความยากลำบากการนำสืบพิสูจน์ให้ได้ว่าไม่มีการใช้ประโยชน์ติดต่อกันเกิน 10 ปี (ศยามล 2533:102-103) (อาพันธ์ 2545:97)

<sup>5</sup> ในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า

"...หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินมีโฉนด เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน"

ให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ..."

มาตรานี้มีการแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ซึ่งแต่เดิมบัญญัติไว้ว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นที่ บ้าน ที่สวน การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์กำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี ถ้าที่ดินที่ใช้ประโยชน์เป็นที่ปลูกพืชไร่ พืชล้มลุก การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์กำหนดระยะเวลา 3 ปี จึงจะถือว่าผู้นั้นหมดสิทธิ"

## 2.2.2 การจัดการที่ดินของชุมชนภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

ก่อนหน้าที่จะมีระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินตามกฎหมาย ชาวบ้านจัดการที่ดินโดยยึดหลัก "สิทธิการใช้" เป็นสำคัญ กล่าวคือ ผู้ใดจะมีสิทธิในที่ดินก็ต่อเมื่อได้เข้าไปบุกเบิก จับจอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น หลักฐานการแสดงสิทธิคือร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน กรณีมีการทำกินในที่ดินอย่างต่อเนื่องสิทธิการใช้จะสืบทอดต่อไปยังลูกหลานในกลุ่มตระกูลเดียวกัน

ที่ดินในเขตชลประทาน หรือบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำซึ่งเหมาะสมต่อการทำการเกษตรส่วนใหญ่จะถูกเจ้าขุนมูลนายจับจอง ชาวบ้านทั่วไปมีฐานะเป็นเพียงผู้เช่านา หรือทำนาผา โดยแบ่งผลผลิตข้าวให้แก่เจ้าของที่ดินครึ่งหนึ่ง สถานะการณเช่นนี้ไม่ได้ทำให้ชาวบ้านประสบความสำเร็จมากนัก เพราะชาวบ้านไม่ได้ดำรงชีวิตด้วยการเพาะในพื้นที่ราบลุ่มเพียงอย่างเดียวแต่ยังมีที่ดินบริเวณรอบชุมชนที่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บหาของป่าล่าสัตว์ ทำน่าน้ำฟ้า หรือปลูกผัก ปลูกพริก ฯลฯ

กฎหมายที่ดินของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับชาวบ้านเป็นครั้งแรก เมื่อมีการเก็บภาษีที่ดินเป็นเงิน ซึ่งจะต้องมีการแจ้งเนื้อที่การใช้ประโยชน์ต่อ "แก่บ้าน" หรือผู้ใหญ่บ้าน มีการใช้ต้นเกี๊ยะหนามปักแสดงขอบเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ของชาวบ้านแต่ละคน ในทางปฏิบัติชาวบ้านแจ้งเนื้อที่การใช้ประโยชน์เฉพาะที่นาซึ่งทำกินอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี

หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินแบบแรกที่ชาวบ้านในพื้นที่ศึกษารู้จัก คือ "ใบเหยียบย่ำ" และ "ตราจอง"<sup>6</sup> ชาวบ้านทำกอม่วงจำได้ว่าในหมู่บ้านเคยมีอยู่ประมาณ 7 ใบ ออกในที่ดินทำกินบริเวณใกล้หมู่บ้าน ส่วนเอกสารราชการเกี่ยวกับที่ดินที่ชาวบ้านทุกหมู่บ้านซึ่งเป็นคนในรุ่นปัจจุบัน (อายุ 27-70 ปี) รู้จัก คือ ใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท. 5) สด.1 (ออกปี พ.ศ. 2497) นส.3 (ออกปีพ.ศ. 2516-2517) นส.3 ก. (ออกในปี พ.ศ. 2521-2522) และโฉนด (ออกในปี พ.ศ. 2528) โดยแต่ละหมู่บ้านได้รับเอกสารเหล่านี้ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน

ในสมัยก่อนชาวบ้านไม่เห็นความสำคัญของการออกเอกสารสิทธิ และไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างของเอกสารแต่ละประเภท เช่น ไม่เข้าใจว่า ภบท.5 เป็นเพียงหลักฐานแสดงการเสียภาษี ซึ่งผู้มีใบ ภบท.5 ไม่มีสิทธิใด ๆ บนที่ดิน หรือไม่เข้าใจว่า น.ส.3 และ น.ส.3 ก. แตกต่างกันอย่างไร รู้เพียงว่ามีตราครุฑสีไม่เหมือนกัน เมื่อทางราชการดำเนินการออกเอกสารสิทธิชาวบ้านมักไม่แจ้งเนื้อที่การใช้ประโยชน์ตามความเป็นจริง เพราะต้องการหลบเลี่ยงภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อทางการเปลี่ยนระบบการเก็บภาษีจากพืชผลการเกษตรมาเก็บเป็นเงินเพื่อให้รัฐสร้างรายได้จากท้องถิ่นส่งไปยังส่วนกลางได้สะดวก การเก็บภาษีที่ดินเป็นเงินสร้างความ

<sup>6</sup> ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6 ) พ.ศ. 2479 บัญญัติว่า การได้กรรมสิทธิ์ที่ดินต้องขออนุญาตจับจองที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องทำประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยหนังสืออนุญาตให้จับจองที่ดินมี 2 ประเภท คือ ใบเหยียบย่ำ ทำประโยชน์ภายใน 2 ปี และ ตราจอง ทำประโยชน์ภายใน 3 ปี โดยในระยะเวลาที่ทำประโยชน์ห้ามจำหน่ายโอน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก

เดือดร้อนให้แก่ชาวบ้านอย่างมาก เพราะระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรายังไม่แพร่หลายในล้านนา (สร้อยดี 2536:374)

ในปัจจุบันพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคงมีเฉพาะที่ดินที่ปลูกสร้างบ้านเรือน และนาหรือสวนในเขตชลประทานเหมืองฝายซึ่งมีการทำประโยชน์ต่อเนื่อง ส่วนพื้นที่นาไร่ฟ้า ไร่หรือสวน ที่อยู่ในพื้นที่ป่าแพะนั้นมีชาวบ้านเพียงไม่กี่รายที่มีเอกสารสิทธิ ส.ค.1 สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ที่ดินในป่าแพะซึ่งชาวบ้านเข้าไปเพาะปลูกทำกินไม่มีเอกสารสิทธิ เนื่องจากตามวิถีคิดของชาวบ้าน พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ "หน้าห่ม" สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่พื้นที่ที่ใครจะมีสิทธิจับจองเป็นสมบัติส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่บางแห่งที่มีการจับจองทำกินอย่างต่อเนื่องผู้ใช้ประโยชน์บางรายเคยแจ้งความจำนงขอกออกเอกสารสิทธิตามกฎหมาย แต่ถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าเป็น "พื้นที่สูง" หรือเป็น "ป่า" ออกเอกสารสิทธิให้ไม่ได้ ประมาณปี พ.ศ. 2530-2531 เจ้าหน้าที่จากสำนักงานปฏิรูปที่ดิน (สปก.) ได้เข้ามารังวัดที่ดินที่เป็นไร่ข้าวของชาวบ้านหนองสูง แต่จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการออกเอกสารสิทธิให้แต่อย่างใด

การไม่สนใจเรื่องการออกเอกสารสิทธิ หรือการไม่มีเอกสารสิทธิเหนือที่ดิน ไม่ได้หมายความว่าชาวบ้านไม่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน ในทางตรงข้ามการซื้อขายที่ดินเกิดขึ้นตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิ่งของ เช่น มีด เรือ ฯลฯ แลกเปลี่ยนกับที่ดิน หรือซื้อขายที่ดินด้วยเงิน การซื้อขายที่ดินของชาวบ้านนั้น หมายถึงการเปลี่ยน "สิทธิการใช้" ที่ดิน หรือเปลี่ยนผู้เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่ใช่การซื้อขายเอกสารสิทธิเหนือที่ดินโดยที่ผู้ถือเอกสารสิทธิไม่ได้เข้าไปทำประโยชน์ใด ๆ เหมือนดังเช่นการซื้อขายที่ดินในปัจจุบัน

การเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากการทำเกษตรเพื่อยังชีพ มาสู่การทำเกษตรเพื่อการค้า ในช่วงทศวรรษ 2500 ทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่ม "มูลค่า" ของที่ดินไปในขณะเดียวกัน การซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเกิดขึ้นในชุมชนหลายแห่งในช่วงนั้น เช่น ในบ้านหนองสูง มีการขายสวนให้แก่คนมีฐานะในหมู่บ้านและชาวบ้านต่างหมู่บ้าน เช่น บ้านหล่ายยาว บ้านดงหลวง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ชาวบ้านเริ่มปลูกหอมแดง ยาสูบ ถั่ว และลำไย บ้านท่ากอม่วง บ้านศรีเตี้ยในช่วงเวลาเดียวกัน มีการให้เช่าที่นาหลังการเก็บเกี่ยว เพื่อปลูกยาสูบ กะหล่ำปลี และหอมแดง

เมื่อที่ดินมี "มูลค่า" หรือ "มีราคา" ขึ้นมา พร้อม ๆ กับการออกเอกสารสิทธิ ทำให้ชาวบ้านสามารถเพิ่มทุนในการผลิตโดยนำที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ แต่ต่อมามีความล้มเหลวของการทำเกษตรเพื่อการค้าทำให้ชาวบ้านเกิดภาระหนี้สินที่หนักหน่วงจนแบกรับไม่ไหว เกษตรกรบางรายจำต้องขายที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ดังเช่น บ้านแพะใต้ ชาวบ้านนำเอกสารสิทธิในที่ดินไปจำนองกับ ธกส. และแหล่งเงินกู้นอกระบบ แต่เมื่อปี พ.ศ. 2529 ประสบความล้มเหลวในการปลูกกะหล่ำปลี เนื่องจากราคาผลผลิตตกต่ำ ในช่วงนั้นชาวบ้านมีหนี้สินรายละ 50,000-500,000 บาท ทำให้บางคนจำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อหาเงินมาชำระหนี้

## 2.3 ยุทธการจ้ดที่ดินผืนใหญ่

### 2.3.1 โครงการจ้ดที่ดินหนองปลาซวย

คณะกรรมการจ้ดที่ดินแห่งชาติ<sup>7</sup> อนุมัติให้กรมที่ดินดำเนินการจ้ดที่ดินผืนใหญ่บ้านโฮ้ง-ป่าซาง (หนองปลาซวย) เนื้อที่ 15,000 ไร่ ในเขตอำเภอบ้านโฮ้ง ป่าซาง ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 1 /2509 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2509 ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ตรี ที่กำหนดให้มีการจ้ดที่ดินแปลงใหญ่ในที่ดิน 1,000 ไร่ขึ้นไป โดยประชาชนจะขออนุญาตจ้บจ้องที่ดินได้ตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด เจตนารมณ์ของการจ้ดที่ดินให้แก่ประชาชนเป็นการกระจายที่ดินที่รัฐหรือเอกชนครอบครองอยู่แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ นำมาจ้ดให้ประชาชนหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สำหรับโครงการจ้ดที่ดินหนองปลาซวยมีเป้าหมายจ้ดที่ดินให้ชาวบ้าน 1,000 ครอบครัว

ในหลักเกณฑ์การจ้ดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดว่าลักษณะของที่ดินที่จะจ้ดให้ประชาชน ได้แก่

- 1) 1.ที่ดินที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เช่า ที่ภูเขา
- 2) 2.ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนและได้มีพระราชบัญญัติถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว
- 3) 3.ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (มูลนิธิสถาบันที่ดิน 2544:3-6) เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (สยามล 2533)

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังมีความสับสนคลุมเครืออยู่ว่าช่วงเวลาที่ดินดำเนินการจ้ดที่ดินผืนใหญ่ ในปี พ.ศ. 2509 นั้น ที่ดินผืนดังกล่าวมีสถานะภาพอย่างไรตามกฎหมาย และ

<sup>7</sup> ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 14 คณะกรรมการจ้ดที่ดินแห่งชาติ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ คณะกรรมการจ้ดที่ดินแห่งชาติมีหน้าที่เป็นศูนย์รวมในการกำหนดนโยบายที่ดินระดับชาติ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และกรอบให้กฎหมายและคณะกรรมการอื่นยึดถือเพื่อใช้ในการจ้ดที่ดิน การใช้ที่ดิน และการพัฒนาที่ดินของทุกหน่วยงานราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

เนื้อที่ 15,000 ไร่ มีขอบเขตอย่างไร เพราะเมื่อมีการสืบค้นข้อมูลแล้วพบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ และหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ดังนี้

1) ในปี พ.ศ. 2507 มีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ "ป่าบ้านโง้ง" หรือ "ป่าห้วยบันปัน" (หมายเลข 3) ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 202 ซึ่งขอบเขตของป่าสงวนแห่งชาติบ้านโง้งอยู่ใกล้ชิดหรืออาจซ้อนทับกับบางส่วนในขอบเขตของที่ดิน 15,000 ไร่

2) ในช่วงปี พ.ศ. 2532 หลังจากที่มีการขุดลอกเอกสารสิทธิโดยมีขอบในที่ดินดังกล่าว ชาวบ้านได้ร้องเรียนให้กรมที่ดินชี้แจงสถานภาพของที่ดินตามกฎหมาย กรมพัฒนาที่ดินได้ทำบันทึกสัน ๑ ชี้แจงว่า "พื้นที่ดังกล่าวไม่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร เดิมมีการรังไว้เมื่อปี พ.ศ. 2504 ให้เป็นป่าชั่วคราว แต่ภายหลังมีการสำรวจได้กันออกเป็นที่ยึดสรร"

3) ชาวบ้านในท้องถิ่นอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีต ในลักษณะการเก็บหาของป่า ล่าสัตว์ เลี้ยงสัตว์ และทำการเพาะปลูก ซึ่งตามกฎหมายไม่สามารถนำไปออกโฉนด หรือเอกสารสิทธิอื่นใดได้ (มูลนิธิสถาบันที่ดิน 2544:3-7)

4) ปี พ.ศ. 2527 มีโครงการพัฒนาเบ็ดเสร็จลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำปิงตามพระราชดำริอำเภอจอมทอง-อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน มีพื้นที่โครงการประมาณ 170,000 ไร่ ซึ่งจะมีทั้งพื้นที่พัฒนาป่าไม้ ประมาณ 86,000 ไร่ และพื้นที่พัฒนาการเกษตรประมาณ 19,000 ไร่ พื้นที่ดำเนินโครงการตามพระราชดำริบางส่วนซ้อนทับพื้นที่ในเขตจัดที่ดินหนองปลาสุย แม้ว่าโครงการตามพระราชดำริจะเริ่มดำเนินการเป็นทางการในปี พ.ศ. 2527 แต่ในปี พ.ศ. 2523 มีหน่วยงานทางทหารเข้าไปดำเนินการปลูกป่าในพื้นที่บริเวณดังกล่าวแล้วโดยมีเนื้อที่ประมาณ 1,000 ไร่ และซ้อนทับกับพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ของชาวบ้านบางส่วน มีชาวบ้านได้รับผลกระทบมากกว่า 100 ราย

ขั้นตอนการจัดที่ดินของรัฐ ภายใต้โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ มีดังต่อไปนี้

- 1) จัดสรรที่ดินให้ชาวบ้านโดยการแบ่งพื้นที่เป็นแปลง ๑
- 2) จัดชาวบ้านเข้าทำประโยชน์และออกใบจอง<sup>๘</sup> ให้
- 3) พัฒนาที่ดินให้มีความสมบูรณ์ เหมาะสมสำหรับทำการเกษตร
- 4) มอบเอกสารสิทธิให้ชาวบ้านที่เข้าทำกิน

ตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. 2498 ซึ่งออกภายใต้อำนาจประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระบุว่าผู้ถือใบจองต้องเข้าทำประโยชน์ภายใน 6 เดือน มิฉะนั้นอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจพิจารณาสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ดินตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และผู้ถือใบจองต้องทำประโยชน์ภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ได้รับใบจอง ถ้ามีความ

<sup>๘</sup> ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 "ใบจอง" หมายความว่าหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว" ซึ่งเป็นหนังสือให้ครอบครองที่ดินชั่วคราวเช่นเดียวกับ "ใบเหี้ยมย้า" "ตราจองที่เป็นใบอนุญาต" ตาม พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6

จำเป็นไม่สามารถทำได้ ให้เสนอเหตุผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ทั้งนี้ การทำประโยชน์ต้องทำประมาณ 3 ใน 4 ส่วน และถ้าผู้ถือใบจองทำประโยชน์ไม่เสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบจอง หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนเสนอไปยังอธิบดีกรมที่ดินสั่งให้ขาดสิทธิเฉพาะในส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่เนื้อที่และเมื่อผู้ถือใบจองได้ทำประโยชน์ในที่ดินและชดใช้เงินค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธีผ่อนส่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) โดยได้โฉนดที่ดิน มีข้อกำหนดห้ามโอนภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินเฉพาะการจัดที่ดินผืนใหญ่ แต่ได้มีการแก้ไขตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 พ.ศ. 2515-2516 มีข้อกำหนดห้ามโอน 10 ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดินทั้งสิ้น ยกเว้นตกทอดทางมรดก

ผลการดำเนินงานปรากฏว่ารัฐดำเนินการจัดที่ดินในป่าแพะ ซึ่งเป็นที่ดินที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตั้งแต่อดีต โดยจัดสรรที่ดินเป็นแปลง ๆ แปลงละ 7 ไร่ ไถไถกรดถนนโดยรอบแต่ละแปลง แต่ไม่ได้ไถไถปรับพื้นที่ทั้งหมด แล้วออกใบจองให้กับชาวบ้าน 926 ราย เฉพาะครอบครัวที่มีสำเนาทะเบียนบ้านอยู่ในเขตท้องที่ดังกล่าวเท่านั้น ในการเลือกแปลงที่ดิน ให้ชาวบ้านจับสลากเลือกแปลงจัดสรรจากพื้นที่ทั้งหมดซึ่งครอบคลุมพื้นที่ในเขตหมู่บ้านต่าง ๆ มากกว่า 7 หมู่บ้าน

หลังจากได้รับใบจองปรากฏว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ได้รับใบจองภายในระยะเวลาที่กำหนดเนื่องจากปัญหาดังต่อไปนี้

- 1) การจัดแบ่งแปลงที่ดินไม่ได้กันเขตที่ดินที่มีผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วออกจากแผนผังการจัดที่ดิน ชาวบ้านบางรายได้รับใบจองในที่ดินที่มีผู้ทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว จึงไม่กล้าเข้าไปใช้ที่ดินเกรงว่าจะเกิดความขัดแย้งกับผู้ทำประโยชน์เดิม
- 2) พื้นที่ที่ชาวบ้านจับสลากได้อยู่ห่างไกลเกินกว่าจะไปทำประโยชน์ ชาวบ้านจำนวนไม่น้อยจับสลากได้ที่ดินในเขตหมู่บ้านอื่น
- 3) สภาพที่ดินไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตร เพราะไม่มีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอ และขาดแคลนน้ำ
- 4) เจ้าหน้าที่ไม่ได้ชี้แปลงที่ดิน ทำให้ผู้ถือใบจองไม่ทราบแนวเขตที่แน่นอน
- 5) แผนที่จัดสรรเดิมปี พ.ศ. 2509 ไม่ตรงกับแผนที่ซึ่งเจ้าหน้าที่แก้ไขเมื่อปี พ.ศ. 2520 และแผนที่ทั้งสองไม่ตรงตามสภาพที่ดินที่ได้ออกใบจองไปแล้ว
- 6) พื้นที่บางส่วนของโครงการนี้อยู่ในพื้นที่โครงการพัฒนาเบ็ดเสร็จลุ่มน้ำสาขาแม่ปิงตามพระราชดำริ

กรมที่ดินได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายครั้ง จนกระทั่งการประชุมของกรมที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2527 มีการกำหนดแผนการแก้ไขปัญหาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีหลักเกณฑ์ว่าผู้ถือใบจองไม่ได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร ถือว่าไม่ได้เข้าทำประโยชน์ตาม

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จึงเพิกถอนใบจองและดำเนินการเดินสำรวจออก นส.3 ก. ให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในขณะนี้ต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐได้เรียกคืน ใบจองทั้งหมด แต่ก็มิได้เดินสำรวจออก นส.3 ก. แต่อย่างใด

ความล้มเหลวของโครงการจัดที่ดินเกิดขึ้นเนื่องจากความผิดพลาดในการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งมีมูลเหตุในทำนองเดียวกันกับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านในกรณีปัญหาอื่น ๆ กล่าวคือ หน่วยงานรัฐมักดำเนินนโยบายหรือโครงการใด ๆ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในกรณีนี้การจัดที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดให้ และเป็นดุลย พินิจของผู้บริหารที่รับผิดชอบโครงการ ซึ่งมีการพิจารณาเฉพาะเงื่อนไขทางกายภาพเท่านั้น โดยพิจารณาว่าที่ดินมีเนื้อที่เท่าไร และจะแบ่งให้ประชาชนกี่คน แต่มิได้พิจารณาความสัมพันธ์ ของชาวบ้านกับที่ดิน และความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง ทำให้ในที่สุด โครงการจัดที่ดินจึงมีอาจบรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมาย แม้ว่าจะเป็นเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือ เกษตรกรก็ตาม

### 2.3.2 ผลกระทบจากโครงการจัดที่ดินหนองปลาซวยต่อชุมชน

ที่ดินที่รัฐนำไปจัดสรรตามโครงการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่บ้านโฮ้ง-ป่าซาง (หนองปลา ซวย) เป็นที่ดินที่ชาวบ้านเรียกว่า "ป่าแพะ" ซึ่งชาวบ้านได้เข้าไปใช้ประโยชน์ก่อนหน้าที่ที่จะ มีโครงการจัดที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการเก็บหาของป่า เลี้ยงสัตว์ ตัดไม้ใช้สอย เป็นลักษณะการใช้ ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีการจับจองพื้นที่บางแห่งเพื่อปลูกพืชตามฤดูกาล เช่น ทำน่าน้ำฟ้า ปลูกพริก ฝ้าย ถั่ว ฯลฯ ชาวบ้านใช้พื้นที่ดังกล่าวในลักษณะที่หลากหลายทั้งเพื่อประโยชน์ส่วน ตัว และส่วนรวม ทั้งเพื่อการยังชีพและเพื่อการค้า มีลักษณะของสิทธิหลายรูปแบบที่ซ้อนทับ กันในพื้นที่นั้น โดยอาศัยกลไกทางจารีตประเพณีในการจัดการที่ดินดังกล่าว

รัฐยื่นมือเข้ามาจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยอาศัยกลไกทางกฎหมาย ภายใต้โครงการจัด สรรที่ดินผืนใหญ่บ้านโฮ้ง-ป่าซาง แต่ในที่สุดชาวบ้านก็ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้รับใบ จอง ยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักจารีตประเพณีที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา จนกระทั่งเจ้า หน้าที่รัฐเรียกใบจองคืนทั้งหมดทำให้โครงการดังกล่าวประสบความล้มเหลวในที่สุด



รูปที่ 2.1 สภาพพื้นที่จัดสรรผืนใหญ่ของปลาสวาย มีอาณาเขตเชื่อมต่อกันหลายหมู่บ้าน

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนจากโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ของรัฐ มีดังนี้

1) รัฐใช้ระบบสิทธิตามกฎหมายจัดสรรพื้นที่ให้ปัจเจกบุคคล เป็นการใช้ระบบสิทธิเชิงเดี่ยวในการจัดการที่ดิน ขณะที่ชุมชนจัดการที่ดินภายใต้ระบบสิทธิเชิงซ้อนตามจารีตประเพณี

รัฐแบ่งที่ดินเป็นแปลง ๆ แล้วจัดสรรให้แก่ชาวบ้านเป็นรายบุคคล ซึ่งหมายความว่าผู้ได้ใบจองพื้นที่นั้นมีสิทธิโดยเด็ดขาดเหนือที่ดิน สามารถที่จะทำประโยชน์ในที่ดินผืนนั้นอย่างใดก็ได้ ทั้งยังมีสิทธิกีดกันมิให้ผู้อื่นเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนั้น แต่ตามสภาพความเป็นจริง "ป่าแพะ" เป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่มีผู้ใดมีสิทธิครอบครอง หรือเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาด แต่จะมีสิทธิครอบครองที่ดินตราบเท่าที่ดินได้ใช้ประโยชน์เท่านั้น และจะมีสิทธิเฉพาะในพืชผลที่ตนเพาะปลูกขึ้น ไม่รวมถึงทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในพื้นที่เหล่านั้น เช่น ผู้เลี้ยงวัว สามารถที่จะปล่อยวัวหากินหญ้าในป่าแพะได้ทุกพื้นที่ เว้นแต่พื้นที่ที่มีการปลูกพืชไร่ หรือทำนาข้าว เจ้าของวัวจะต้องระวังไม่ให้วัวไปทำลายพืชผลของผู้อื่นเสียหาย ทำนองเดียวกับผู้เก็บหาของป่า ล่าสัตว์ หาเห็ด สามารถเข้าไปใช้ป่าแพะได้ทุกพื้นที่ แต่จะต้องไม่ทำลายพืชผลของผู้คนที่ปลูกไว้

ดังนั้น การออกใบจองเพื่อให้กรรมสิทธิ์ ซึ่งหมายถึง สิทธิครอบครอง หรือสิทธิความเป็นเจ้าของแก่ผู้ใดผู้หนึ่งอย่างเด็ดขาด จึงไม่สอดคล้องกับระบบสิทธิส่วนรวม ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชาวบ้านยึดถือปฏิบัติอยู่จริง

2) รัฐค้ำประกันเฉพาะการจัดสรร "ที่ดิน" ขณะที่ชุมชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอื่น ๆ เหนือที่ดินเหล่านั้นด้วย

รัฐจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดิน และเร่งรัดให้มีการใช้ประโยชน์มิให้ที่ดินนั้นว่างเปล่า แต่ก่อให้เกิดผลผลิตที่จะนำมาพัฒนาประเทศ ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะเพิกถอนสิทธิ ทั้งนี้ "การใช้ประโยชน์" นั้น หมายถึงการทำการเกษตร หรือการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่มองเห็นเป็นรูปธรรมว่าที่ดินได้ถูกใช้ มิได้ปล่อยทิ้งไว้ให้กร้างว่างเปล่า

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินหลายลักษณะซึ่งมิได้หมายถึงใช้ "ที่ดิน" เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ในที่ดินนั้นด้วย เช่น การหาฟืน หาเห็ด หน่อไม้ กล้วย เขียด ให้อวควายกินหญ้าบนพื้นดิน ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและระบบเศรษฐกิจของชุมชน ซึ่งที่ดินไม่จำเป็นต้องถูกแผ้วถางจนโล่งเตียน หรือถูกปรับเป็นสวน หรือแปลงเกษตร หากมองด้วยสายตาอาจเห็นว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม รกร้าง หรือพื้นที่ว่างเปล่า เมื่อรัฐไม่มีความเข้าใจสภาพการใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวจึงนำที่ดินจัดเป็นแปลง ๆ แล้วแบ่งให้แก่ชาวบ้านเป็นรายครอบครัว ซึ่งในที่สุดโครงการฯ ก็ไม่ได้รับความสนใจจากชาวบ้าน

3) รัฐใช้วิธีการจับสลากแบ่งที่ดิน โดยมีได้คำนึงถึงระบบสังคมวัฒนธรรมของชุมชนที่สัมพันธ์กับการใช้ที่ดิน

การใช้ที่ดินของชุมชนท้องถิ่นสัมพันธ์กับระบบเครือญาติที่มีอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มก้อน ทำกินในผืนดินบริเวณเดียวกัน หรือแม้กระทั่งมีสิทธิการใช้ที่ดินผืนเดียวกันร่วมกัน การจัดที่ดิน 15,000 ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินผืนใหญ่แล้วแบ่งเป็นแปลง ๆ จับสลาก ทำให้ชาวบ้านได้รับสิทธิการใช้ที่ดินกระจายไม่สอดคล้องกับการตั้งถิ่นฐาน และระบบสิทธิตามจารีตประเพณีที่ชุมชนใช้ประโยชน์จริง ชาวบ้านหลายรายได้รับใบจองที่ดินในเขตชุมชนอื่นซึ่งห่างไกลจากหมู่บ้านของตนเองมาก จึงตัดสินใจไม่เข้าไปทำกิน แต่ยังคงใช้ที่ดินตามวิถีปฏิบัติเดิมที่เคยเป็นมา ทำให้ใบจองที่ได้รับจากรัฐไม่มีความหมายใด ๆ

## 2.4 สรุป

ในอดีต ชุมชนพื้นที่ศึกษาใช้ระบบการจัดการที่ดินตามจารีตประเพณีเป็นหลัก วางอยู่บนพื้นฐานของ "สิทธิการใช้" มากกว่าสิทธิการครอบครองเป็นเจ้าของ ที่ดินในที่ราบลุ่มเขตชลประทานเป็นพื้นที่หลักในการทำการผลิต แต่ที่ดินดังกล่าวถูกครอบครองโดยชนชั้นเจ้าซึ่งมีอำนาจในการจัดการระบบเหมืองฝาย ชาวบ้านทั่วไปจึงต้องอาศัย "การทำนาฝาย" หรือ เข้าทำนาของเจ้าที่ดิน อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านไม่ได้ดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยการทำงานเพียงอย่างเดียว แต่

ยังทำไร่ เลี้ยงสัตว์ พึ่งพาผลผลิตจากป่า ซึ่งได้อาศัยพื้นที่ “ป่าแพะ” อันเป็นพื้นที่ส่วนรวมของชุมชนหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนเข้าไปทำกินโดยไม่มีผู้ใดจับจองเป็นเจ้าของพื้นที่อย่างถาวร

ในช่วงต้นที่รัฐเริ่มใช้ระบบกรรมสิทธิ์แบบใหม่ แม้ว่าชาวบ้านจะได้รับเอกสารสิทธิบ้างแล้ว แต่ชาวบ้านก็ยังยึดหลักการจัดการตามจารีตประเพณี โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าแพะซึ่งรัฐไม่ยอมออกเอกสารสิทธิให้และชาวบ้านเองก็ไม่ได้สนใจจะดำเนินการให้ได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ จนกระทั่งรัฐดำเนินโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่บ้านโฮ้ง-ป่าซาง มีการออกใบจอง (น.ส.2) ให้แก่ชาวบ้านเป็นรายครัวเรือนเพื่อที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ในลำดับต่อไป แต่ชาวบ้านก็ไม่สนใจที่จะเข้าไปใช้พื้นที่ตามเงื่อนไข ปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากความลักลั่นระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายของรัฐกับหลักการจัดการที่ดินตามจารีตประเพณีที่ชุมชนยึดถือปฏิบัติกันอยู่ ทำให้ชาวบ้านไม่เข้าใจ ไม่สนใจ และไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดขึ้น ความลักลั่นนี้ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น เมื่อมีบุคคลที่สามฉวยโอกาสเข้ามาครอบงำผลประโยชน์โดยอาศัยช่องว่างระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐกับหลักปฏิบัติตามจารีตประเพณีของชุมชนนั่นเอง

### **บทที่ 3**

**โครงการเร่งรัดสำรวจออกโฉนด  
และการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ**

### บทที่ 3

## โครงการเร่งรัดสำรวจออกโฉนด และการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ

มูลเหตุหลักของข้อพิพาทกรณีที่ดินในพื้นที่หนองปลาสาวย เกิดขึ้นเนื่องจากการอ้างสิทธิเหนือที่ดินโดยระบบสิทธิที่แตกต่างกัน ระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายของรัฐ และระบบสิทธิตามจารีตประเพณีของชุมชน แม้ว่าข้อขัดแย้งที่สำคัญจะได้แก่ เอกชน กับชุมชนท้องถิ่น แต่ความขัดแย้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาของกฎหมาย ระบบราชการ และกลไกทางสังคม ซึ่งมีได้กระจายสิทธิประโยชน์ในการเข้าถึงที่ดินอย่างเป็นธรรม ขณะที่เอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งกว้านซื้อ กักตุน และเก็งกำไรที่ดิน กลับกีดกันสิทธิของเกษตรกรในท้องถิ่นที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อเป็นปัจจัยการผลิต

ภายหลังจากที่เกิดกรณีพิพาทแล้ว ก็ปรากฏว่าสังคมยังขาดกลไกในการตรวจสอบ ให้ความเป็นธรรม และคลี่คลายความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ ชุมชนท้องถิ่นได้ร้องเรียนรัฐให้ตรวจสอบการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของนายทุนต่างถิ่น ชุมชนร้องเรียนอย่างต่อเนื่องนานกว่าสิบปี แต่กระบวนการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการทุจริตของนายทุน ร่วมกับการคอร์รัปชันภายในระบบราชการกลับยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ปัญหาเหล่านี้จึงยังคงดำรงอยู่ และอาจมีเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต เช่นเดียวกันกลไกของสังคม และระบบราชการที่บกพร่องซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไข

### 3.1 โครงการเร่งรัดสำรวจออกโฉนดของรัฐ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2527 อนุมัติให้กรมที่ดินดำเนินการ "โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ" ให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2528-2547) โดยมีเป้าหมายเพื่อออกโฉนดที่ดินทั้งที่เป็นที่ดินของรัฐและเอกชนทั่วประเทศประมาณ 13 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 78.4 ล้านไร่ ตามคำแนะนำของธนาคารโลก ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อดำเนินโครงการนี้ (กรมที่ดิน 2544)

โครงการมีความคาดหวังว่าเมื่อประชาชนมีสิทธิในที่ดินและได้รับโฉนดที่ดินจะทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เกิดความรักความหวงแหนปกป้องรักษาที่ดินของตนเอง ลดข้อพิพาทโต้แย้งเรื่องที่ดิน สามารถเอาโฉนดไปลงทุน ทำให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงที่ดินจังหวัดลำพูน เป็นหนึ่งใน 16 จังหวัดภาคเหนือที่จะมีการดำเนินการในระหว่างปี พ.ศ. 2528-2544

ขั้นตอนการดำเนินโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ มีดังต่อไปนี้

- 1) กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดจังหวัดที่จะมีการออกเดินสำรวจในราชกิจจานุเบกษา
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นเดินสำรวจ ก่อนวันเริ่มสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการกำนัน และที่ทำการหมู่บ้าน
- 3) เจ้าของที่ดินแจ้งรายชื่อต่อเจ้าหน้าที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน
- 4) เจ้าของที่ดินดำเนินการรังวัด สอบสวนสิทธิการได้มา และการใช้ประโยชน์
- 5) ผู้ปกครองท้องที่ (นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ชี้แนวเขตว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่
- 6) ประกาศแจกโฉนดที่ดินเป็นเวลา 60 วัน ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการกำนัน และ ณ ตำแหน่งที่ดินที่จะแจกโฉนด เพื่อให้ประชาชนไปคัดค้านกรณีมีการออกโฉนดทับพื้นที่ของผู้อื่น หรือออกโฉนดในที่สาธารณประโยชน์

ผลการดำเนินโครงการฯ ปรากฏว่ารัฐได้ดำเนินการออกโฉนดบนที่ดินผืนเดียวกับที่เคยดำเนินโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่บ้านโฮ้ง-ป่าซาง (หนองปลาซวย) ซึ่งภายหลังมีการเรียกใบจองคืนและเพิกถอนสิทธิของชาวบ้านในที่ดินเหล่านั้น หลังการเร่งรัดออกโฉนดปรากฏว่าผู้ได้รับโฉนดที่ดินเกือบทั้งหมดเป็นนายทุนต่างถิ่น ชาวบ้านพยายามร้องเรียนให้รัฐตรวจสอบการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิของนายทุน เพราะสืบทราบว่กระบวนการดังกล่าวดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

#### 1) ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ชาวบ้านอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนเอาไว้ แต่สามารถพิสูจน์ได้จากการสืบประวัติการใช้และการครอบครองที่ดินผืนนี้ ซึ่งมีบุคคลที่สามารถยืนยันได้ว่าชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนี้ร่วมกันมาตั้งแต่อดีต ในลักษณะทรัพยากรของส่วนรวม (common property) ขณะเดียวกัน เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2546 อบต.ศรีเตี้ย ก็ได้มีมติรับรองว่าที่ดินหนองปลาซวยในเขตตำบลศรีเตี้ย เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งนับเป็นการให้คำยืนยันที่มีความหนักแน่นและเชื่อถือได้

ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ที่ออกความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระบุว่า ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดง นอกจากนั้นรวมไปถึงไม่สามารถออก

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก, น.ส.3) ด้วยเช่นกัน<sup>1</sup> ดังนั้นบุคคลที่ทำประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้ไม่สามารถอ้างสิทธิครอบครองในที่ดินได้ เพราะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐเป็นเจ้าของเท่านั้น (ศยามล 2533 :105)

## 2) มีการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35

ตามนโยบายด้านป่าไม้ ที่ดินที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 ถือเป็นพื้นที่ที่สมควรได้รับการอนุรักษ์ไว้ให้เป็นพื้นที่ป่า เพราะมีความลาดชันสูง สิ่งที่จะเกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี พ.ศ. 2528 ระบุว่า ผู้ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ต้องมีสิทธิครอบครองที่ดินมาก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อน 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ในที่ดินหนองปลาซวยเขตบ้านศรีเตี้ย ปรากฏว่า นายทุนออกโฉนดในที่ดินที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 จำนวน 13 แปลง 116 ไร่ ทั้ง ๆ ที่เพิ่งเข้ามาครอบครองที่ดินเพียงไม่กี่ปี

## 3) มีการสร้างเอกสารเท็จการสอบสวนสิทธิการได้มาและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 27 ตี และมาตรา 58 บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิขออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่กฎหมายนี้บังคับใช้ (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) หรือ เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่กฎหมายนี้บังคับใช้

ในแบบฟอร์มการสอบสวนสิทธิเพื่อขออกเอกสารสิทธิในที่ดินจำนวนมาก ชาวบ้านพบว่า นายทุนได้ให้ข้อมูลเท็จเรื่องการสืบทอดที่ดิน โดยแอบอ้างว่าสืบทอดสิทธิในที่ดินต่อจากชาวบ้านในหมู่บ้าน ทั้ง ๆ ที่บุคคลที่ถูกอ้างชื่อไม่มีตัวตน ไม่มีที่ดินอยู่จริง หรือได้เสียชีวิตไปก่อนหน้านั้นนานแล้ว เช่น บ้านแพะใต้ นายทุนอ้างว่าซื้อที่ดินต่อจากนายปวน โปธาพันธ์ ทั้ง ๆ ที่นายปวน เสียชีวิตไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2502 บ้านท่าหลุก อ้างว่าเจ้าของที่ดินเดิม คือ นางเกียง บันกา เกียง บันนา และเกียง บันทา แต่ในหมู่บ้านไม่มีบุคคลที่มีรายชื่อเหล่านี้ ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริงแล้ว ที่ดินที่เกิดกรณีพิพาทในเขตหนองปลาโดยส่วนใหญ่ไม่มีปัจเจกบุคคลครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องในลักษณะดังกล่าว แต่ชุมชนเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันใน

<sup>1</sup> ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ให้ตัวอย่างไว้ดังนี้ “เป็นต้นว่าที่ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ” ซึ่งแสดงว่านอกจากทรัพย์สินทั้ง 4 ประการนี้แล้ว อาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นอีก เช่น ท้องทะเล ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ และบึงหรือหนอง เป็นต้น (ประมวล 2525)

ลักษณะที่ดิน “หน้าหมู่บ้าน” หรือ ทรัพยากรของส่วนรวม (common property) ดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 แต่ก็มีชาวบ้านส่วนหนึ่งที่เข้าไปทำการเพาะปลูกอย่างต่อเนื่องในที่ดินบางแห่ง ซึ่งนายทุนได้ติดต่อขอซื้อที่ดิน และล่อลวงด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

#### 4) กระบวนการออกโฉนดไม่ได้ทำตามขั้นตอนอย่างถูกต้อง

ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) กำหนดไว้ว่า ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานประกาศการแจกโฉนดให้ทราบมีกำหนด 30 วัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา 1 ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ 1 ฉบับ ที่บ้านกำนัน 1 ฉบับ และบริเวณที่ดินนั้น 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีก 1 ฉบับ แต่ในกระบวนการออกโฉนดให้แก่เกษตรกรชาวบ้านไม่พบว่ามีมีการปิดประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริเวณที่ดินซึ่งมีการออกโฉนด แต่เป็นลักษณะการลักลอบออกโฉนดโดยมิให้ชาวบ้านในชุมชนล่วงรู้เพื่อป้องกันการตรวจสอบและคัดค้าน

การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการโดยมีผู้เกี่ยวข้องร่วมกันหลายฝ่ายในลักษณะเป็นขบวนการ ขั้นตอนทุกอย่างดำเนินการอย่างรวดเร็ว เริ่มตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2527-2528 ซึ่งเป็นปีแรกของการดำเนินโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ จนกระทั่งนายทุนได้รับโฉนดที่ดินประมาณปี พ.ศ. 2534 ซึ่งชาวบ้านในพื้นที่จำนวนมากได้พยายามคัดค้าน และร้องเรียนให้รัฐตรวจสอบเรื่อยมา กระบวนการเหล่านี้นอกจากจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ นายทุน และชุมชนท้องถิ่นแล้ว ในช่วงแรกยังได้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านในท้องถิ่นด้วยกันเองอีกด้วย เนื่องจากชาวบ้านได้เกิดความแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ให้ความร่วมมือกับนายทุน และกลุ่มที่คัดค้านต่อต้านนายทุน อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า ต้องการให้ที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาเป็นของชุมชน เพื่อสืบทอดไปสู่ลูกหลาน ดีกว่าปล่อยให้ที่ดินเหล่านั้นตกไปอยู่ในมือของนายทุนต่างถิ่น ซึ่งไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง

จากการต่อสู้เรียกร้องของชาวบ้านที่ผ่านมา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหากลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือได้มีคำสั่ง ที่ 12/2546 ลงวันที่ 19 กันยายน 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกไปโดยไม่ชอบฯ อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน โดยมี นายจาดูร์ อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เขต 10 เป็นประธาน จากการตรวจสอบพบว่าพื้นที่บ้านดงขี้เหล็ก ตำบลศรีเตี้ย มีการออกโฉนดที่ดินรुक้าเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวร จำนวน 29 แปลง และพื้นที่บ้านหนองสูง ตำบลหนองปลาซวย มีการออกโฉนดที่ดินรुक้าไปในเขตป่าไม้ถาวรจำนวน 5 แปลง และเขตป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 3 แปลง ขณะนี้อยู่ระหว่างการถ่ายทอดและลงนามรับรองแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติในระวางแผนที่

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบในการออกเอกสารสิทธิดังกล่าว เห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่บางส่วนมีเจตนาและพัวพันกับกระบวนการทุจริตในหน้าที่ มีการจงใจและละเลยไม่ปฏิบัติตามมติที่ประชุมกรมที่ดิน เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2533 ที่มีมติว่า "พื้นที่ส่วนที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ให้แจ้งจังหวัดออกไปจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ส่วนพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมที่จะทำการเกษตรกรรมและไม่มีผู้ใดครอบครองทำประโยชน์ก็ให้ดำเนินการสงวน หวงห้ามเพื่อประชาชนใช้ร่วมกัน" แต่ปรากฏว่าได้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยมีกระบวนการสร้างเอกสารอันน่าจะเป็นเท็จ ซึ่งมีกรณีตัวอย่าง เช่น โฉนดที่ดินเลขที่ 10329 หน้าสำรวจ 1527 ตำบลศรีเตี้ย อำเภอบ้านโฮ่ง ออกโฉนดเมื่อปี พ.ศ. 2533 ซึ่งผู้ขออนุญาตที่ดินอ้างว่าซื้อจาก นายคำ ต่อมสังข์ มาประมาณ 5 ปีแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามใบมรณะบัตรของนายคำ ต่อมสังข์ ระบุว่าเสียชีวิตเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2518 จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยแจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ คณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่ากระบวนการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นมูลเหตุกรณีทั้งหมดตามที่ยกตัวอย่างมาและกรณีอื่น รวมทั้งการปฏิบัติงานเดินออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ น่าจะมีส่วนพัวพันเกี่ยวข้องกับกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ จึงได้มีมติให้นำประเด็นปัญหาในพื้นที่โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ "บ้านโฮ่ง" จังหวัดลำพูน และพื้นที่บริเวณที่ร้องเรียน ส่งให้กรมที่ดินและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) พิจารณาดำเนินการต่อไป



รูปที่ 3.1 ชาวบ้านเข้ายื่นหนังสือเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการออกโฉนดโดยทุจริต

### 3.2 กระบวนการกว้านซื้อที่ดินในชุมชน และการต่อสู้ของชาวบ้าน

หลังจากที่รัฐริเริ่มโครงการเร่งรัดออกโฉนด ปรากฏว่าได้มีขบวนการกว้านซื้อที่ดินเกิดขึ้นในจังหวัดลำพูน โดยความร่วมมือของกลุ่มบุคคลอย่างน้อย 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้นำในท้องถิ่น

เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เจ้าหน้าที่ที่ดิน นายหน้าค้าที่ดิน และผู้กว้านซื้อที่ดิน ซึ่งร่วมกันดำเนินการออกโฉนดที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชุมชน

ช่วงปี พ.ศ. 2527-2528 นายหน้าค้าที่ดิน (ส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่น รวมถึงผู้ใหญ่บ้าน กำนัน) เริ่มกว้านซื้อที่ดินในบริเวณ "ป่าแพะ" จากชาวบ้าน ในบริเวณที่ชาวบ้านใช้เข้าไปจับจองทำกินอยู่ก่อนแล้ว บางส่วนมี ภบท.5 สค.1 นส.3 นส.3 ก. แต่บางส่วนก็ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิใด ๆ นายหน้าส่อลวงว่านายทุนซื้อที่ดินส่วนใหญ่ไว้หมดแล้ว หากชาวบ้านไม่ขายจะถูกปิดล้อมพื้นที่ไม่มีทางเข้าออก หรือหลอกว่าอีกไม่นานทางการจะยึดที่ดินคืน ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่หลงเชื่อและยอมขายที่ดินในที่สุด

สำหรับพื้นที่เลี้ยงสัตว์ หรือบริเวณป่าที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่มีผู้จับจองเพาะปลูกอย่างชัดเจน นายหน้าติดต่อให้เงินสินบนแก่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แลกเปลี่ยนกับการให้ความร่วมมือในการออกเอกสารสิทธิ ซึ่งตามกฎหมายผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ได้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอในฐานะผู้ปกครองท้องที่ให้เป็นผู้ให้ปากคำต่อเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินที่นำรังวัดออกโฉนดนั้นเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันในสมัยนั้นโดยส่วนใหญ่ยอมรับสินบนจากนายทุน บางชุมชนก็ดำเนินการรังวัดออกโฉนดอย่างลับ ๆ ไม่เปิดเผยตามกฎหมาย ทำให้ชาวบ้านเสียสิทธิไปคัดค้านการออกโฉนด แต่บางชุมชนก็ดำเนินการอย่างเปิดเผยโดยที่ชาวบ้านไม่คัดค้านเพราะได้รับสินบนจากนายทุนเช่นกัน

แต่เดิมพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเต็งรัง มีสภาพค่อนข้างโปร่ง มีต้นไม้ขนาดเล็กขึ้นกระจัดกระจายอยู่ทั่วบริเวณ เมื่อกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านแล้วนายทุนนำรถแทรกเตอร์เข้ามาปรับไถพื้นที่ ให้มีสภาพโล่งเตียนเพื่อแสดงให้เห็นว่ามีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องก่อนที่จะขอออกเอกสารสิทธิ บางรายปรับไถพื้นที่เกินขอบเขตที่ดินที่ซื้อต่อไปจากชาวบ้าน จากนั้นได้เดินกับทางการเพื่อนำสำรวจ รังวัด และออกเอกสารสิทธิภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี โฉนดที่ดินที่นายทุนได้รับแต่ละใบไม่ใช่โฉนดที่ดินแปลงใหญ่ แต่มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย ๆ หลายแปลงซึ่งมีขนาดเนื้อที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสมจริงว่าซื้อหรือครอบครองที่ดินเหล่านั้นต่อจากชาวบ้าน

ในช่วงที่รัฐดำเนินโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2528-2533 เป็นช่วง "เศรษฐกิจบูม" ในสมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ชาวบ้านมีทางเลือกใหม่ ๆ ในการประกอบอาชีพนอกเหนือไปจากการทำการเกษตรอยู่ในชุมชนแบบเดิม เช่น การออกไปเป็นแรงงานรับจ้างตามโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน การออกไปซื้อหรือเช่าที่ดินต่างถิ่นเพื่อทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ ส่วนชาวบ้านที่ยังคงทำการเกษตรอยู่ในชุมชนก็ปรับมาทำการเกษตรเพื่อการค้าอย่างเข้มข้นมากขึ้น ดังจะพบว่า มีการปลูกกะหล่ำปลี กระเทียม หอมแดง ในที่นาหลังฤดูการเกี่ยวข้าว และปรับที่นาเปลี่ยนมาทำสวนลำไยกันมากขึ้น เป็นต้น

ด้วยเงื่อนไขของระบบเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและระบบการผลิตดังกล่าว "ป่าแพะ" ซึ่งเป็นที่ดอนที่ชาวบ้านเคยเก็บหาผลผลิตจากป่า ใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ และปลูกพืช

ไว้ในบางฤดูกาล เพื่อประโยชน์ในการยังชีพ จึงลดบทบาทความสำคัญลง ทั้งนี้ เพราะข้อจำกัดด้านแหล่งน้ำและความอุดมสมบูรณ์ของดิน ที่ไม่สามารถใช้ทำการเกษตรเชิงพืชพาณิชย์ได้ดีเท่าที่ควร ชาวบ้านที่เคยเข้าไปทำการเกษตรเพื่อยังชีพในพื้นที่ป่าแพะได้ปล่อยที่ดินทิ้งไว้แล้วใช้เวลาส่วนใหญ่ไปทำเกษตรเข้มข้นในพื้นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำ ริมจ้าง หรือประกอบอาชีพอื่น ๆ นอกภาคการเกษตร ดังนั้น เมื่อนายทุนเข้ามากว้านซื้อ และไถปรับพื้นที่ในช่วงแรก ชาวบ้านบางส่วนจึงยินยอมขายที่ดินแต่โดยดีหรือไม่รู้สึกเดือดร้อนอะไร เพราะไม่ได้พึ่งพาที่ดินผืนนั้นมากเท่ากับสมัยก่อน แต่สำหรับชาวบ้านที่ยากจนและไม่ได้ออกไปประกอบอาชีพอย่างอื่นนอกชุมชน ยังคงอาศัยป่าแพะเป็นแหล่งเก็บหาของป่า ผืน และพื้นที่เลี้ยงสัตว์เรื่อยมา การไถปรับพื้นที่จึงส่งผลกระทบต่อชาวบ้านในกลุ่มนี้อย่างมาก

### 3.2.1 บ้านท่ากอม่วง

ประมาณปี พ.ศ. 2527-2528 ชาวบ้านเริ่มขายที่ไร่ในบริเวณป่าแพะทั้งที่มีเอกสารสิทธิและไม่มีเอกสารสิทธิแต่มีผู้จับจองทำกิน รวมถึงพื้นที่ที่ไม่มีผู้ใช้ประโยชน์นายหน้าก็วิ่งวัดขายด้วยเช่นกัน นายหน้ากดดันให้ชาวบ้านขายที่ดินโดยอ้างว่านายทุนซื้อที่ดินไว้หมดแล้วถ้าไม่ขายจะถูกปิดล้อมไม่มีทางออก และยิ่งหลอก ลวงว่ารัฐจะมายึดที่ดินคืน ถ้าไม่ขายชาวบ้านก็จะเสียที่ดินไปโดยไม่ได้อะไรตอบแทน จากนั้นนายทุนส่งรถแทรกเตอร์เข้ามาไถปรับพื้นที่จนโล่งเตียนไม่เหลือสภาพป่าแพะ มีการปลูกลูกสนสัก บางแปลงปลูกพืชแล้วล้อมรั้วเก็บขอบเขตที่ซื้อที่ดินไปจากชาวบ้าน เมื่อที่ดินตกเป็นของนายทุนแล้วชาวบ้านก็ไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์อีกเลย ประมาณปี พ.ศ. 2532-2533 ชาวบ้านก็ทราบชื่อนายทุนสามารถออกโฉนดในที่ดินส่วนที่เคยเป็นป่าแพะทั้งหมด

### 3.2.2 บ้านหนองสูง

ป่าแพะในเขตบ้านหนองสูงเป็นพื้นที่ “หน้าหมู” ที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกันมาโดยที่ไม่มีใครครอบครองเป็นเจ้าของอย่างถาวร ชาวบ้านจะมีสิทธิเหนือที่ดินตราบเท่าที่ยังใช้ประโยชน์ ในที่ดินเท่านั้น นอกจากชาวบ้านหนองสูงและหมู่บ้านใกล้เคียงจะเข้ามาใช้พื้นที่เหล่านี้แล้ว ยังมีชาวบ้านจากอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่เข้ามาทำกินในพื้นที่เหล่านี้ด้วย

ช่วงปี พ.ศ. 2527-2528 มีนายหน้าค้าที่ดินซึ่งเป็นชาวบ้านในตำบลหนองปลาสาวยเข้ามาติดต่อขอซื้อที่ดินจากชาวบ้าน ในราคาไร่ละ 2,000-3,000 บาท ชาวบ้านจากอำเภอจอมทอง รวมทั้งชาวบ้านหนองสูงหลายรายขายที่ดินของตนใช้ประโยชน์ทั้งที่ดินที่มีเอกสารสิทธิและที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ชาวบ้านบางรายขายเพราะอยากได้เงิน บางรายขายเพราะกลัวว่าที่ดินของตนจะถูกปิดล้อมไม่มีทางเข้าออก ขณะเดียวกันมีชาวบ้านหนองสูง 4-5 ราย ที่สร้างบ้านอยู่ใกล้ป่าแพะเมื่อทราบข่าวว่านายทุนมากกว้านซื้อที่ดินก็พากันไปแผ้วถางพื้นที่ป่า

แพะที่ไม่เคยทำประโยชน์มาก่อนแล้วขายให้แก่นายทุน รวมพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 500 ไร่ เมื่อชาวบ้านคนอื่นในหมู่บ้านรู้ข่าวบางรายก็ไม่พอใจแต่บางรายก็ไม่สนใจเพราะรู้สึกว่าได้ส่งผลกระทบต่อตนเอง

ประมาณปี พ.ศ. 2534-2535 นายทุนดำเนินการขออนุญาตโฉนดที่ดินที่เคยกว้านซื้อไว้ โดยได้รับความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านในหมู่บ้านรู้สึกไม่พอใจเพราะที่ดินหลายแห่งที่ดินทำสวนลำไยมานาน 20-30 ปีกลับไม่สามารถออกโฉนดได้ และยังมีสิทธิทราบนายทุนเหล่านั้นนำเอา สค.1 จากหมู่บ้านอื่นมาเป็นหลักฐานในการอ้างสิทธิเพื่อขออนุญาตโฉนดที่ดินของหมู่บ้านนี้

ปลายปี พ.ศ. 2539 นายทุนจ้างชาวบ้านให้ปลูกสั้กในพื้นที่ที่ดินถือกรรมสิทธิ์ ทำให้ชาวบ้านรู้ว่ามีกรออกโฉนดเกินขอบเขตที่ดินที่ซื้อไว้และเลยเข้าไปในเขตป่าของหมู่บ้าน รวมพื้นที่ทั้งหมดมากกว่า 1,300 ไร่ ทั้ง ๆ ที่ซื้อที่ดินจากชาวบ้านเพียงไม่กี่ร้อยไร่เท่านั้น แทนที่ชาวบ้านไปต่อรองให้นายทุนจ่ายค่าชดเชยให้แก่ชาวบ้านหลังคาเรือนละ 50,000 บาท เนื่องจากการออกโฉนดในพื้นที่ป่าสาธารณะของหมู่บ้าน แต่นายทุนไม่ยอมจ่าย

### 3.2.3 บ้านหนองเขียด

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2531 นายหน้าเริ่มกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านรวมเนื้อที่ 1,997 ไร่ เพื่อจะทำกิจการโคเนื้อ จากนั้นมีรถแทรกเตอร์เข้ามาปรับไถพื้นที่ ซึ่งชาวบ้านได้รวมตัวกันขัดขวางและร้องเรียนต่อทางอำเภอ อำเภอบ้านโฮ่งส่งเจ้าหน้าที่มาไกล่เกลี่ยนายทุนให้ยุติการไถพื้นที่ ซึ่งระงับได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น การปรับไถพื้นที่ยังคงดำเนินการต่อไป ขณะที่ชาวบ้านก็เคลื่อนไหวเรียกร้องไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อปกป้องพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน

ทางการตั้งกรรมการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ของนายทุนตามข้อร้องเรียนของชาวบ้าน ทางจังหวัดชี้แจงว่าพื้นที่ดังกล่าวเคยเป็นพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ ที่จัดให้ราษฎรในอำเภอบ้านโฮ่ง 1,207 แปลง แต่ผู้รับใบจองไม่เข้าทำประโยชน์ตามกำหนด จึงมีการเพิกถอนใบจองทำให้ที่ดินกลับคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

ปี พ.ศ. 2531 อำเภอบ้านโฮ่งได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพบว่า บริษัทหนึ่งได้ซื้อที่ดินจากชาวบ้านจำนวน 87 ราย เป็นที่ดินที่มี นส.3 และ สค.1 ประมาณ 800 ไร่ และไม่มีหลักฐานแสดงการครอบครองใด ๆ 900 ไร่ รวมเนื้อที่ 1,700 ไร่ อย่างไรก็ตาม จากกระบวนการตรวจสอบในลำดับต่อมาในเดือนมกราคม พ.ศ. 2532 ปรากฏว่าตัวแทนบริษัทไม่สามารถนำหลักฐาน น.ส.3 น.ส.3 ก หรือ สค.1 มายืนยันกรรมสิทธิ์ของตนได้

เดือนกุมภาพันธ์ปี พ.ศ. 2532 แกนนำชาวบ้าน จัดทำโครงการ "ป่าสาธารณะชุมชนบ้านโฮ่ง" เสนอต่ออำเภอบ้านโฮ่ง เพื่อขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งเป็นพื้นที่ป่าแพะของชุมชน ทางราชการดำเนินการตามขั้นตอนการประกาศเป็นป่าของชุมชน โดยปิดประกาศ 60 วัน เพื่อให้ผู้มีเอกสารสิทธิในที่ดินมาคัดค้าน ต่อมา มีข่าวจากทางอำเภอว่ามีผู้นำเอกสารสิทธิ

ในที่ดิน 1,000 กว่าไร่ ไปแสดงเพื่อคัดค้านการประกาศเป็นป่าของชุมชน อย่างไรก็ตามไม่มีชาวบ้านคนใดได้เห็นเอกสารดังกล่าว

ในระหว่างที่ชาวบ้านรวมตัวกันต่อต้านนั้น นายหน้าได้ติดต่อเสนอเงินแก่ชาวบ้านทั้งหมู่บ้านไม่ให้มีการต่อต้านนายทุน แทนนำชาวบ้านที่ไม่ยอมรับข้อเสนอดูถูกข่มขู่ คุกคาม เช่น ถูกขู่ฆ่า มีการวางยาเบื่อว่าที่เข้าไปกินหญ้าในที่ดินผืนนั้น ฯลฯ จนกระทั่งชาวบ้านเกิดความหวาดกลัว รู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิต ในที่สุดเมื่อเห็นว่าไม่สามารถจะต่อสู้กับอำนาจของนายทุนได้อีก ชาวบ้านจึงรับเงินจากนายทุนซึ่งจ่ายให้เป็นรายครอบครัว ทำให้สามารถปรับไถพื้นที่และออกโฉนดได้สำเร็จ

### 3.2.4 บ้านดงขี้เหล็ก

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 นายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินของชาวบ้านบริเวณป่าแพะผ่านนายหน้า ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านในขณะนั้น ชาวบ้านหลายรายพากันขายเนื่องจากนายหน้าหลอกว่าอีกไม่นานทางราชการจะยึดที่ดินเหล่านั้น และเมื่อขายไปแล้วชาวบ้านก็ไม่ได้เข้าไปทำกินในพื้นที่อีกหลายปี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ภายหลังจากมีการออกโฉนดในที่ดินดังกล่าว ชาวบ้านได้ร่วมกันร้องเรียนต่อทางราชการให้ตรวจสอบเอกสารสิทธิของนายทุน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชุมชน โฉนดของนายทุนทับพื้นที่ป่า ทางสาธารณะ ลำห้วย และกระบวนการออกโฉนดไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่มีการติดประกาศการเดินสำรวจออกโฉนดให้ชาวบ้านได้รับรู้ ผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่สรุปได้ความว่า การออกโฉนดที่ดินทั้งหมดถูกต้องตามกฎหมาย ยกเว้นโฉนดที่ออกทับป่าช้าเก่า 24 ไร่ นายทุนเจรจาตกลงกับชาวบ้านยอมมอบที่ดินคืนชาวบ้าน 7 ไร่ และมอบเงินจำนวน 150,000 บาทให้แก่วัดของชุมชน

### 3.2.5 บ้านศรีเตี้ย

ปี พ.ศ. 2533 นายทุนส่งคนเข้ามาล้อมรั้วลวดหนาม ในพื้นที่ป่าแพะในเขตบ้านศรีเตี้ย เนื้อที่ 2,500 ไร่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการหมู่บ้านในขณะนั้นแจ้งชาวบ้านว่า นายทุนจะมอบเงินให้หมู่บ้านจำนวน 160,000 บาท เป็นกองกลางในการพัฒนาหมู่บ้าน แลกกับการให้ผู้นำเซ็นชื่อรับรองการออกเอกสารสิทธิ ขณะที่ชาวบ้านทั่วไปก็ไม่สามารถคัดค้านได้ เพราะอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้ร่วมมือกับนายทุนในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบไปแล้ว

ประมาณปี พ.ศ. 2536 ชาวบ้านศรีเตี้ยได้พากันรื้อถอนรั้วลวดหนามของนายทุน แล้วเคลื่อนไหวเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจสอบการออกโฉนดที่ดิน เพราะมีหลักฐานยืนยันว่า กระบวนการออกเอกสารสิทธิมิชอบด้วยกฎหมาย การร้องเรียนของชาวบ้านดำเนินการอย่างต่อเนื่อง