

## การศึกษาวิจัยแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย

### รองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

พีรธร บุญยรัตพันธุ์\*, ณัฏฐินี ปิยะศิริพนธ์, ภารดี อาจละสุทธิ และธัญวัฒน์ คำปา

## Thailand's Land Use Planning Guidelines to Serve AEC Integration

Piratorn Punyaratabandhu\*, Natthinee Piyasiripon, Pharadee Ardlasut and Tanyawat Khampa

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Tha Pho, Muang, Phitsanulok 65000, Thailand

\*Corresponding author. E-Mail address: piratorn@gmail.com

Received: 1 May 2020; Revised: 17 June 2020; Accepted: 1 July 2020

### บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้ศึกษาความต้องการแรงงานในพื้นที่ที่มีความต้องการด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของรัฐบาล โดยวิเคราะห์ข้อดี ข้อด้อย โอกาส และอุปสรรคของการบริหารจัดการที่ดินและผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์แบบผสมวิธีเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพในพื้นที่เป้าหมาย คือ ตาก สงขลา สระแก้ว Mukdaharn Chiangrai Kanchanaburi และพิษณุโลก รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษา พบว่า เศรษฐกิจในพื้นที่เป้าหมายมีแนวโน้มที่เติบโตขึ้นด้วยปัจจัยสำคัญ คือ มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมเพิ่มขึ้น มูลค่าการค้าชายแดนสูงขึ้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการพัฒนาเส้นทางและระบบคมนาคมขนส่ง แต่การบริหารจัดการที่ดินยังขาดเอกภาพ ระบบเอกสารสิทธิไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่ในภาครัฐ กลุ่มทุนขาดการวางแผน และการถือครองที่ดินแอบแฝงคนต่างด้าว และข้อเสนอเชิงนโยบาย คือ รัฐบาลควรสร้างโอกาสและความเป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ยกกระดับความสามารถในการใช้ที่ดิน และปรับระบบการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** การใช้ประโยชน์ที่ดิน การถือครองที่ดิน พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

### Abstract

This research studied labor demand in areas with housing needs in accordance with Thai government's land development policy by analyzing strengths, weaknesses, opportunities and threats of land management and effects from AEC integration. It aimed to outline policy suggestions on land utilization in Thailand. The research was conducted with the mixed method of behavioral science research and social sciences methods, as well as quantitative and qualitative methods, in target provinces: Tak, Songkhla, Sakaew, Mukdaharn, Chiangrai, Kanchanaburi and Phitsanulok. The findings revealed that the economy in the target areas had the tendency to expand and grow due to influential factors: increase in gross provincial products, trade value rise at the boundary, area development strategies, infrastructure development in the special economic zones, and development of communication routes and transportation systems. However, it was found that land administration and management still lacked operational units; rights document systems were of many standards; most lands were in the possession of public sectors and capitalist groups; there were lacks of planning and supervision; and covert land possession of aliens. The policy suggestions are to provide opportunity and fairness in land tenure and land use, enhance land-use efficiency and improve land management systems sustainably.

**Keywords:** Land Use, Land Tenure, Special Economic Zone

### บทนำ

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ส่งผลให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งระดับโลกและในประเทศ



ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และธรรมชาติ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงต้องมีการประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งต้องมีการประเมินศักยภาพของประเทศและผลการพัฒนาที่ผ่านมา เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่คน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม (Emphandhu, 1988; Chuchart, 2011)

การเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นจุดเปลี่ยนการพัฒนาที่สำคัญโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานอย่างเกินขอบเขต การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม อันเกิดจากการพัฒนาที่ไม่มีการวางแผนด้วยพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดในขณะที่ความต้องการการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มสูงขึ้นเพื่อการรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแนวพื้นที่การขนส่งไปสู่การเป็นระเบียบเศรษฐกิจ และในแนวเขตเศรษฐกิจพิเศษ การริเริ่มใหม่ๆ ในเรื่องการพัฒนาพื้นที่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การถือครองที่ดิน ที่เป็นการขยายขอบเขตการดำเนินงานโดยเร่งด่วนจำเป็นต้องทำการศึกษาและเสนอแนะกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และองค์ความรู้ในประเทศต่างๆ (Land Institute Foundation, 2002; Kaosa-ard et al., 2012) ที่ควรนำมาเป็นแนวทางการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย รวมถึงการทบทวนสถานการณ์ด้านนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวิเคราะห์ปัญหาในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตโดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจังหวัดที่อยู่ในบริเวณต้นทางและปลายของระเบียบเศรษฐกิจและจุดตัดของแนวการพัฒนาตามเส้นทางระเบียบเศรษฐกิจซึ่งมีทิศทางการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง รวมทั้งพิจารณาโอกาสและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในบริบทประชาคมอาเซียน และระบุวาระหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในแผนงานต่างๆ (National Economic and Social Development Board (NESDB), 2014; Ketsin, 2015) ที่ประเทศไทยควรให้ความสำคัญและสนับสนุนให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาสถานการณ์ความต้องการแรงงานในแต่ละกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เมือง และจังหวัดที่อยู่ตามแนวทางการพัฒนาทั้ง 4 ภูมิภาค ที่มีความต้องการด้านที่อยู่อาศัย ที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของรัฐบาล
2. ศึกษาข้อดี ข้อด้อย โอกาส และอุปสรรค ความแตกต่าง สภาพปัญหาของการบริหารจัดการที่ดิน การถือครองที่ดินในแต่ละพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
3. จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนงานรับมือกับการเปลี่ยนแปลงการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับประเทศไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์ ด้วยระเบียบวิธีวิจัยผสมผสานวิธี (Mixed Method) ทั้งระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Method) และระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายสำคัญ 7 จังหวัด คือ ตาก สงขลา สระแก้ว มุกดาหาร เชียงราย กาญจนบุรี และพิษณุโลก ซึ่งเป็นจังหวัดที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจังหวัดที่อยู่บริเวณต้นทางและปลายของระเบียบเศรษฐกิจ และจุดตัดของแนวการพัฒนาตามเส้นทางระเบียบเศรษฐกิจ

1. คาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจ และความต้องการแรงงานในพื้นที่ แล้วนำมาวิเคราะห์แนวโน้มความต้องการที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ในระยะ 3 ปี โดยอาศัยวิธีการคำนวณจากข้อมูลจากฐานข้อมูลและเอกสารสถิติที่ของส่วนราชการในลักษณะอนุกรมเวลา (Time Series) ประกอบกับวิธีการสัมภาษณ์กับผู้เชี่ยวชาญในแต่ละพื้นที่เป้าหมาย เช่น ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน และหัวหน้าส่วนราชการ เป็นต้น เพื่อพยากรณ์จากความเห็นต่อไปอีกในระยะ 5 ปี
2. วิจัยเอกสาร ประกอบกับสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน การถือครองที่ดินในแต่ละพื้นที่ เช่น ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก ผู้แทนจากภาครัฐ ผู้แทนจากภาคประชาชน และผู้แทนองค์กรภาคเอกชน เป็นต้น

3. วิจัยเอกสาร ประกอบกับการประชุมกลุ่มย่อยกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่งานที่ดิน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน และผู้แทนจากภาคประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เป็นต้น เพื่อรับฟังและระดมความคิดเห็นในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งแผนงานรับมือกับการเปลี่ยนแปลงด้วยเทคนิคการวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) และการกำหนดนโยบาย (Policy Making)

4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ส่วนที่ 1 วิเคราะห์ความต้องการด้านประชากรแรงงานในแต่ละกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เมืองและจังหวัดที่อยู่ตามแนวทางการพัฒนาทั้ง 4 ภูมิภาคของประเทศ โดยการศึกษาและทบทวนข้อมูลจากเอกสารของทางหน่วยงานราชการ และการคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจ และความต้องการแรงงานในพื้นที่ในระยะ 3 ปี ส่วนในระยะ 5 ปี อาศัยวิธีการพยากรณ์ในลักษณะการคาดการณ์โดยความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ และการวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ อาศัยวิธีการคำนวณปริมาณที่อยู่อาศัยจากอัตราการเปลี่ยนแปลงตามข้อมูลที่ปรากฏในระยะ 3 ปี และอาศัยวิธีการพยากรณ์ในลักษณะการคาดการณ์โดยความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในระยะ 5 ปี เช่นเดียวกันกับการคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจ และความต้องการแรงงานในพื้นที่ ส่วนที่ 2 วิเคราะห์ข้อดี ข้อด้อย โอกาส และอุปสรรคความแตกต่าง สภาพปัญหาของการบริหารจัดการที่ดิน การถือครองที่ดินในแต่ละพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ด้วยการศึกษาและทบทวนข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากการสัมภาษณ์ และนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยอาศัยหลักการวิเคราะห์ (Logical Analysis) โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis ในการวิเคราะห์การบริหารจัดการที่ดิน และการถือครองที่ดิน และบรรยายสรุปข้อมูลเชิงพรรณนาในรูปแบบกราฟ และตาราง และส่วนที่ 3 นำข้อค้นพบในส่วนที่ 1 และ 2 มาสังเคราะห์ที่นำไปสู่การสร้างข้อสรุปอุปนัย (Inductive Method) และนำเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย

5. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ วิธีการคำนวณโดยใช้สมการเชิงเส้น (Linear Equation) ในลักษณะอนุกรมเวลา (Time Series)

### สรุปผลการวิจัย

**1. ผลการศึกษาด้านการคาดการณ์ความต้องการแรงงาน และความต้องการเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมทั้งแนวโน้มในอนาคตของพื้นที่เป้าหมายสำคัญ 7 จังหวัด ซึ่งเน้นจังหวัดที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจังหวัดที่อยู่ในบริเวณต้นทางและปลายของระเบียงเศรษฐกิจและจุดตัดของแนวการพัฒนาตามเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ ซึ่งผลการศึกษสามารถสรุปได้ดังนี้**

1.1 เศรษฐกิจจังหวัดตากมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องสังเกตได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.81 ต่อปี และมูลค่าการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับเฉลี่ยประมาณร้อยละ 49.66 ต่อปี จากการวิเคราะห์ข้อมูลพยากรณ์ได้ว่าในอีก 3-5 ปีต่อไปจากปีที่ดำเนินการวิจัย เศรษฐกิจของจังหวัดตากมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อความต้องการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นประมาณ 5,834 ตำแหน่งในระยะ 3 ปี และเพิ่มขึ้นโดยประมาณเป็น 8,800 ตำแหน่งในระยะ 5 ปี แนวโน้มดังกล่าวทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยขยายตัวสูงขึ้น โดยแนวโน้มนความต้องการที่อยู่อาศัยในระยะ 3 ปีข้างหน้าจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.7 ต่อปี ส่วนในระยะ 5 ปีข้างหน้าจะมีความต้องการเพิ่มขึ้นก้าวกระโดด ทั้งนี้ความต้องการที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มขยายพื้นที่ไปยังชานเมืองที่อยู่ใกล้เขตเศรษฐกิจ เนื่องจากที่ดินที่มีราคาแพง โดยตลาดที่อยู่อาศัยจะเน้นกลุ่มผู้มาจากที่อื่นซื้อเพื่อเก็งกำไรและปล่อยเช่า รวมทั้งซื้อเพื่อเป็นแหล่งที่อยู่แห่งที่สอง ส่วนกลุ่มแรงงานส่วนใหญ่จะต้องการที่อยู่อาศัยแบบเช่าอยู่

1.2 เศรษฐกิจจังหวัดสงขลามีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องสังเกตได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.05 ต่อปี และมูลค่าการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.30 ต่อปี จากการวิเคราะห์ข้อมูล พยากรณ์ได้ว่าในอีก 3-5 ปีต่อไปจากปีที่ดำเนินการวิจัย เศรษฐกิจของจังหวัดสงขลามีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องแบบไม่ก้าวกระโดด ซึ่งส่งผลต่อความต้องการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประมาณ 9,733 ตำแหน่งในระยะ 3 ปีข้างหน้า และในระยะ 5 ปีข้างหน้าจะมีความต้องการกำลังแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอ



สะเดาเพิ่มขึ้นในทุกระดับทั้งแรงงานฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งรวมทั้งแรงงานชาวไทยและแรงงานต่างด้าว แนวโน้มดังกล่าวทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น โดยในระยะ 3 ปีน่าจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.52 ต่อปี ส่วนในระยะ 5 ปีน่าจะมีมีความต้องการเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อยตามอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่อาจมีราคาแพงและมีข้อจำกัดเนื่องจากราคาที่ดินสูงขึ้นและปริมาณที่ดินมีจำกัด

1.3 เศรษฐกิจจังหวัดสระแก้วมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องสังเกตได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.64 ต่อปี และมูลค่าการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับเฉลี่ยประมาณร้อยละ 15.49 ต่อปี จากการวิเคราะห์ข้อมูลพยากรณ์ได้ว่าในอีก 3-5 ปีต่อไปจากปีที่ดำเนินการวิจัย เศรษฐกิจของจังหวัดสระแก้วมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อความต้องการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยน่าจะมีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นประมาณ 6,692 ตำแหน่งในระยะ 3 ปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 8,000-10,000 ตำแหน่งในระยะ 5 ปี แนวโน้มดังกล่าวทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยขยายตัวสูงขึ้นด้วย โดยในระยะ 3 ปีน่าจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.89 ต่อปี ส่วนในระยะ 5 ปีข้างหน้าจะเพิ่มขึ้นอีกครั้งเท่า ซึ่งที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มจะกระจายตัวอยู่บริเวณรอบนิคมอุตสาหกรรมและในบริเวณที่มีสาธารณูปโภครองรับ โดยเฉพาะบริเวณถนนสายหลักที่เชื่อมต่อกับนิคมอุตสาหกรรมปาริ

1.4 เศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหารมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องสังเกตได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9.12 ต่อปี และมูลค่าการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้นจากปี 2556 เป็นต้นมา จากการวิเคราะห์ข้อมูล พยากรณ์ได้ว่าในอีก 3-5 ปีต่อไปจากปีที่ดำเนินการวิจัย เศรษฐกิจของจังหวัดมุกดาหารมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อความต้องการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ น่าจะมีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นประมาณ 3,616 ตำแหน่ง ในระยะ 3 ปี แต่ในระยะ 5 ปีน่าจะมีมีความต้องการเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แนวโน้มดังกล่าวทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย โดยในระยะ 3 ปีน่าจะมีมีความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.26 ต่อปี ส่วนในระยะ 5 ปี น่าจะชะลอตัวหรือมีความต้องการเพิ่มขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มตั้งอยู่บริเวณโดยรอบพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีสภาพเป็นเมือง และมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบคมนาคมขนส่ง ประปา ไฟฟ้าเต็มรูปแบบ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ใกล้แหล่งงานอีกด้วย

1.5 เศรษฐกิจจังหวัดเชียงรายมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องสังเกตได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8.52 ต่อปี และมูลค่าการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9.32 ต่อปี จากการวิเคราะห์ข้อมูลพยากรณ์ได้ว่าในอีก 3-5 ปีต่อไปจากปีที่ดำเนินการวิจัย แม้ว่าเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องจากปัจจุบัน แต่ก็ไม่ได้ส่งผลต่อความต้องการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเนื่องจากปริมาณแรงงานทั้งในระบบ และนอกระบบ แรงงานผู้สูงอายุ และแรงงานผู้พิการเริ่มมีความอึดตัว ส่วนในระยะ 5 ปี มีแนวโน้มความต้องการแรงงานขยายตัวไม่มากเนื่องจากยังขาดทิศทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษในกรณีจังหวัดเชียงรายแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจจะไม่ได้ส่งผลต่อความต้องการแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น แต่ก็มีตามความต้องการที่อยู่อาศัยโดยน่าจะยังคงขยายตัวเป็นลำดับเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.91 ต่อปี ในระยะ 3 ปี และอาจทรงตัวเช่นนี้ต่อไปในระยะ 5 ปี สำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มจะขยายไปสู่พื้นที่ชานเมืองมากยิ่งขึ้นเนื่องจากราคาที่ดินในเขตเมืองที่มีราคาแพง และมีปริมาณจำกัด โดยตลาดที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มแรงงานที่มีทักษะต้องการซื้อและเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเอง ส่วนแรงงานในกลุ่มทักษะกึ่งฝีมือต้องการที่อยู่อาศัยในลักษณะเช่าพักอาศัย

1.6 เศรษฐกิจจังหวัดกาญจนบุรีมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องสังเกตได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.31 ต่อปี แต่มีมูลค่าการค้าชายแดนเฉลี่ยร้อยละ -2 เนื่องจากมีมูลค่าการนำเข้ามากกว่ามูลค่าการส่งออก จากการวิเคราะห์ข้อมูลพยากรณ์ได้ว่าในอีก 3-5 ปีต่อไปจากปีที่ดำเนินการวิจัย เศรษฐกิจของจังหวัดกาญจนบุรีมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องจากปัจจุบันแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งส่งผลต่อความต้องการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นประมาณ 1,750 ตำแหน่งในระยะ 3 ปี และเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปต่อไปอีกในระยะ 5 ปี แนวโน้มดังกล่าวทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยขยายตัวสูงขึ้นด้วย โดยมีความต้องการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ

2.15 ต่อปี ส่วนในระยะ 5 ปีข้างหน้าจะมีความต้องการเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเนื่องจากราคาที่อยู่อาศัยปรับตัวสูงขึ้น ปริมาณที่ดินที่มีจำกัด และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ด้านความมั่นคง สำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไปและมีความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตเมืองที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเมื่อมีการพัฒนาด้านคมนาคมในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีการขยายความต้องการที่อยู่อาศัยไปยังแหล่งงานมากขึ้น

1.7 เศรษฐกิจจังหวัดพิษณุโลกมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องสังเกตได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10.28 ต่อปี และในระยะ 5 ปี จังหวัดพิษณุโลกจะมีการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอาจจะก้าวกระโดดจากการขยายตัวของเมือง และระบบการขนส่งคมนาคมที่ได้รับการพัฒนาให้เชื่อมโยงกันเป็นลำดับ ซึ่งอาจมีอัตราการเปลี่ยนแปลงขยายตัวถึงร้อยละ 12 จากปัจจัยหนุนเสริม คือ ผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจบนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ และการค้าข้ามแดนของพื้นที่ใกล้เคียงจากการวิเคราะห์ข้อมูล พยากรณ์ได้ว่าในอีก 3-5 ปีต่อไปจากปีที่ดำเนินการวิจัย เศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อความต้องการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นประมาณ 8,534 ตำแหน่ง ในระยะ 3 ปี และน่าจะมีการขยายตัวของแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นระดับในระยะ 5 ปี แนวโน้มดังกล่าว ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยขยายตัวสูงขึ้นด้วย โดยในระยะ 3 ปีน่าจะมีความต้องการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.1 ต่อปี ส่วนในระยะ 5 ปีน่าจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยการขยายตัวของการพัฒนาที่อยู่อาศัยเกิดจากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงการจตุวังผังเมือง ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ความเป็นเมือง และเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค และการพัฒนาเส้นทางและระบบคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ยังส่งผลต่อราคาที่ดินและราคาที่อยู่อาศัยให้เปลี่ยนแปลงสูงขึ้นด้วย ดังนั้นจึงมีโอกาสเป็นไปได้ที่ปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยจะเพิ่มขึ้นโดยเป็นที่อยู่อาศัยที่มีขนาดเล็กและใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## **2. ผลการวิเคราะห์ข้อดี ข้อด้อย โอกาส และอุปสรรคต่อการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันก็ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาที่อยู่อาศัยย่อมได้รับผลกระทบด้วย จากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาประมวล และวิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อด้อย โอกาส และอุปสรรค ในการถือครองที่ดิน และการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้ดังนี้

### **2.1 ข้อดีต่อการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

2.1.1 รัฐมีนโยบายเร่งในการทวงคืนที่ดินของรัฐ และผืนป่า ซึ่งมีการถือครอง หรือบุกรุกเข้าไปใช้โดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการทวงคืนที่ดินสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ใช้ผิดประเภท และการทวงคืนที่ดินที่ถือครองโดยกลุ่มทุนซึ่งได้รับเอกสารสิทธิทับซ้อนที่ดินของรัฐและพื้นที่ป่า

2.1.2 รัฐเร่งดำเนินการพิจารณากำหนดแนวเขตป่าไม้ใหม่ โดยจัดทำเป็นแผนที่ดิจิทัลมาตรา 1 : 4,000 ภายใต้โครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ (ONE MAP)

2.1.3 รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการนำที่ดินที่รัฐถือครองมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งในการสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม

2.1.4 มีการปรับปรุงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อสร้างความเป็นธรรม ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกระตุ้นการกระจายการถือครองที่ดิน

2.1.5 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน และการบริหารจัดการที่ดิน สามารถแก้ไขปรับปรุงโดยการนำที่ดินหลายแปลงมารวมกันและจัดแบ่งจัดรูปแปลงใหม่ เพื่อให้นำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมูลค่าเพิ่มขึ้นได้



## 2.2 ข้อต่อต่อการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

2.2.1 ที่ดินที่อยู่ในการถือครองของรัฐทั้งประเทศมีสูงถึงประมาณร้อยละ 60 ยังได้รับการพัฒนาอย่างจำกัด จึงทำให้เสียโอกาสในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

2.2.2 อัตราการถือครองที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินยังกระจุกตัวอยู่ในการครอบครองของกลุ่มนายทุน

2.2.3 การถือครองที่ดินที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มนายทุน บางส่วนเป็นการถือครองเพื่อการเก็งกำไร และรอโอกาสทางเศรษฐกิจเพื่อลงทุนสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ที่ดิน ดังนั้น จึงมีที่ดินจำนวนหนึ่งถูกปล่อยให้รกร้าง หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพของพื้นที่ ในขณะที่คนกลุ่มใหญ่ซึ่งมีรายได้น้อยขาดแคลนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำกินและการดำรงชีวิต

2.2.4 การขาดโอกาสในการถือครองที่ดิน และขาดความสามารถในการบริหารจัดการที่ดินทำให้ประชาชนจึงทำให้ประชาชนสูญเสียที่ดิน และเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่า และที่ดินของรัฐเพิ่มมากขึ้น

2.2.5 ความต้องการที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ปริมาณที่ดินอยู่ในการถือครองของเอกชนและ ประชาชนมีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้ผู้มีอิทธิพล และกลุ่มทุนเข้าไปบุกรุก และอ้างสิทธิในที่ดินที่เป็นพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ของรัฐ รวมทั้งพยายามใช้อำนาจผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินให้แก่กลุ่มของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2.2.6 การออกแบบและจัดวางผังเมืองยังละเลยปัจจัยการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากการเป็น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งงานกับแหล่งที่อยู่อาศัยของแรงงาน ซึ่งการจัดผังเมืองต้องกำหนดพื้นที่รองรับการขยายตัวดังกล่าวอย่างละเอียด และมีความรอบคอบในการกำหนดพื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยให้ดึงดูดแรงงานให้มีปริมาณเพียงพอกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งเป็นพื้นที่ที่สามารถใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพด้วย

2.2.7 ยังมีข้อจำกัดในการแปลงสภาพที่ดิน และเปลี่ยนประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ความสามารถของผู้ถือครอง บริบทแวดล้อมของพื้นที่ และความต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป เงื่อนไขกฎหมายและวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินเหล่านั้นไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้

## 2.3 โอกาสต่อการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

2.3.1 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการค้า การลงทุน ซึ่งทำให้เกิดแหล่งงานและการจ้างงานเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อเนื่องทำให้มีความต้องการที่ดินเพื่อการประกอบการ และที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัว

2.3.2 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการขนส่งคมนาคมมากยิ่งขึ้นทั้งในด้านการขนส่งทางถนน การขนส่งทางราง และการขนส่งทางอากาศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ส่งผลให้ที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับโครงการพัฒนามีศักยภาพสูงขึ้น และดึงดูดนักลงทุนมากยิ่งขึ้น

2.3.3 การเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ และการเชื่อมโยงการขนส่งคมนาคมจากการก้าวสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทำให้พื้นที่ต่าง ๆ มีความเป็นเมือง และมีความต้องการที่ดินเพื่อการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อรองรับการเติบโตของเมืองมากยิ่งขึ้นส่งผลให้ที่ดินที่ไม่ถูกปล่อยรกร้างและที่ดินที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ได้รับความสนใจและนำมาใช้ประโยชน์ในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

## 2.4 อุปสรรคต่อการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

2.4.1 การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับการเติบโตของเส้นทางการค้าอาเซียน รัฐบาล ยังให้ความสำคัญเฉพาะการเตรียมการและพัฒนาพื้นที่สำหรับผู้ประกอบการและนักลงทุนแต่ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญเตรียมการ

วางแผนและพัฒนาพื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพ ชีวิตแรงงาน และอาจเป็นภาระต้นทุนของ ผู้ประกอบการรายย่อยในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แรงงาน

2.4.2 ความต้องการที่ดินและราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเจริญขึ้นของ เมืองทำให้การจัดหาที่ดินสำหรับการพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะในเขตเมืองหรือพื้นที่ที่ใกล้แหล่ง เศรษฐกิจการค้า และแหล่งงานจึงมีความยากลำบากยิ่งขึ้น

2.4.3 การพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยและต้นทุน หากที่ดินมี ราคาสูงจะส่งผลให้ราคาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงตามไปด้วยจึงเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อย

2.4.4 การจัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มีประสิทธิภาพ อาจส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกคนในสังคมออก จากกันตามราคาและศักยภาพของพื้นที่อันนำไปสู่ช่องว่างความ เหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีรายได้มากกับผู้มีรายได้น้อยจึงเพิ่ม มากยิ่งขึ้น

2.4.5 การแย่งยึดที่ดินโดยนักลงทุนต่างชาติเข้ามาเช่าที่ดินจำนวนมากในระยะยาว และการเข้ามาถือครอง ที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2.4.6 การบริหารจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้รองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐยังไม่ค่อยได้รับ ความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินโครงการ และทำให้โครงการพัฒนาพื้นที่มีต้นทุน สูงไม่คุ้มค่า

2.4.7 แนวความคิดที่ขัดแย้งกันในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของหน่วยงานรัฐ ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดิน ยังไม่เต็มประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของที่ดิน

### 3. การจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนา

ผลจากข้อค้นพบการศึกษาวิจัยในวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และข้อที่ 2 เป็นการศึกษาสถานการณ์ความต้องการ แรงงาน และความต้องการเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อดี ข้อด้อย โอกาส และอุปสรรคต่อการถือครอง ที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สามารถนำมาสู่การจัดทำ แผนการดำเนินงานด้านการจัดการที่ดินเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาได้อาศัยข้อมูลผลจากการวิจัยในส่วน ต่าง ๆ มาแปลงเป็นเป้าประสงค์และแนวทางการดำเนินงานโดยอาศัยเทคนิคการวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) และการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ประกอบกัน ซึ่งสามารถจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานด้านการ จัดการที่ดินเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนา ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



โดยแผนการดำเนินงานด้านการจัดการที่ดินเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนา สามารถอธิบายรายละเอียดดังนี้

### 3.1 วิสัยทัศน์

จัดการที่ดินในฐานะทุน เพื่อส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ ยกระดับคุณภาพชีวิต และความมั่นคงของมนุษย์

### 3.2 พันธกิจ

3.2.1 จัดระบบการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม

3.2.2 พัฒนากลไกและวิธีการจัดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### 3.3 ประเด็นยุทธศาสตร์

3.3.1 สร้างโอกาส และความเป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน

3.3.2 ยกระดับความสามารถในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับศักยภาพที่ดิน

3.3.3 ปรับระบบการจัดการที่ดินรองรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน

### 3.4 ตัวชี้วัดความสำเร็จ และเป้าหมาย

3.4.1 กระบวนการถือครองที่ดิน: กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินกระจายสู่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางเพิ่มมากขึ้น

3.4.2 การใช้ประโยชน์จากที่ดิน: ที่ดินได้รับการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมตามสมรรถนะของที่ดินและเกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.4.3 การบุกรุกที่ดิน: ที่ดินทั้งที่อยู่ในการถือครองของรัฐ และของเอกชนถูกบุกรุกลดลง

3.4.4 มูลค่าเพิ่มที่เกิดจากการใช้ที่ดิน: การเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมที่เป็นผลมาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มมากขึ้น

3.5 มาตรการสำคัญในแผนการจัดการที่ดินเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนา

3.5.1 การแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการที่ดิน

3.5.2 การใช้เครื่องมือทางภาษี ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน และใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

3.5.3 การกำกับ ติดตาม และควบคุม มุ่งเน้นการพัฒนาระบบข้อมูล และสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ รวมทั้งบริหารจัดการ และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินสอดคล้องกับการพัฒนา

3.5.4 การพัฒนากลไก และจัดระบบ เพื่อสร้างมาตรฐานในการบริหารจัดการที่ดินให้มีเอกภาพโดยมีกลไกประสานการดำเนินงานและมีระบบการถือครองที่ดินที่ชัดเจน

3.5.5 การผลักดันการใช้ประโยชน์ทรัพยากร มุ่งเน้นการกระตุ้นให้เกิดการใช้ที่ดินในฐานะทรัพยากรและทุนให้คุ้มค่า และนำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่ม

3.5.6 การเตรียมรองรับการเปลี่ยนแปลงระดับพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

จากข้อค้นพบดังกล่าว แผนการดำเนินงานด้านการจัดการที่ดินเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนา เป็นแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่นำไปสู่การจัดการที่ดินจะเป็นประโยชน์ในการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อไป

#### 4. ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดิน

นอกจากแผนการดำเนินงานรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาซึ่งมุ่งเน้นการจัดการกับสภาพปัญหาการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินซึ่งได้รับผลกระทบจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกันหรือเงื่อนไขปัจจัยที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาด้วย ดังนั้นเพื่อให้แผนงานดำเนินงานรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาสามารถนำไปสู่การผลักดันแก้ไขปัญหาได้อย่างรอบด้าน จึงได้วิเคราะห์และกำหนดเป็นข้อเสนอเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาการถือครอง และการบริหารจัดการที่ดินระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งแบ่งเป็นระยะละสามปีต่อเนื่องกัน โดยสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

##### 4.1 ข้อเสนอในระยะสั้น

4.1.1 สร้างเกณฑ์การจำแนกประเภทที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมาตรฐาน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นมาตรฐานร่วมกันจึงมีความจำเป็น และต้องอาศัยการสร้างเกณฑ์หลายมิติ (Multi-Criteria) โดยพิจารณาจากสภาพการเปลี่ยนแปลง สภาพบริบท สภาพการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ปรากฏจริง ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนา และยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งเกณฑ์ที่สร้างขึ้นนี้จะประโยชน์ต่อการใช้มาตรการทางภาษี และการประเมินสมรรถนะที่ดิน

4.1.2 ยกระดับสมรรถนะของบุคลากรภาครัฐให้บริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเฉพาะสมรรถนะในด้านความรู้ความเข้าใจต่อที่ดินในฐานะทุนเพื่อการพัฒนา ทักษะในการจัดการทรัพยากรอย่างรู้ค่า และให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งจิตสำนึกความเป็นธรรม และการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

4.1.3 พัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพดูแลการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลการถือครองที่ดินและติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มศักยภาพในการใช้เครื่องมือทางภาษีให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย



## 4.2 ข้อเสนอในระยะกลาง

4.2.1 เสริมสร้างชุมชน และองค์กรภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการที่ดิน โดยอาศัยการเปิดช่องทางเชิงกฎหมายให้สิทธิชุมชนและองค์กรภาคประชาชนมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชน และองค์กรภาคประชาชนมีความเข้าใจ และมีขีดความสามารถในการจัดการที่ดินทั้งในด้านการดูแลรักษา การวางแผนการใช้ และการพัฒนาที่ดินให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการดำรงชีวิต

4.2.2 พัฒนากลไก และวิธีการจัดการความขัดแย้งเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินด้วยสันติวิธีเพื่อจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาทที่อาศัยการเจรจา พุดคุยหรือ หาหนทางที่เหมาะสมเป็นที่พึงใจบนฐานความเป็นธรรมร่วมกัน ตัวอย่างหนึ่งของวิธีการจัดการความขัดแย้งในปัญหาที่ดินด้วยสันติวิธีที่น่าสนใจ คือ การแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองที่ประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้บุกรุกที่ดิน โดยเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินไปพัฒนาสร้างมูลค่าเพิ่มพร้อมกับการแบ่งบางส่วนของผู้บุกรุกที่ดินให้ผู้บุกรุกยังคงได้ใช้อาศัยในพื้นที่ที่จัดไว้ให้จากการจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน

4.2.3 ยกย่องและพัฒนางานความรู้ด้านการจัดการที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินโดยเน้นไปที่การหาแนวคิดและแนวทางในการจัดการที่ดินที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งการพัฒนางานความรู้ นอกจากการริเริ่มงานวิจัยใหม่แล้วควรมีการสังเคราะห์งานวิจัยที่ผ่านมา และจัดให้มีเวทีเพื่อการจัดการความรู้ที่นำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เชิงประสบการณ์ระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติด้วย นอกจากนี้ การพัฒนางานความรู้ด้านการจัดการที่ดินยังควรขยายผลไปสู่การเชื่อมโยงเครือข่ายความรู้การจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินนานาชาติด้วย

## 4.3 ข้อเสนอในระยะยาว

4.3.1 จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปที่ดิน และดำเนินการปฏิรูปการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งระบบ โดยกำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเป็นวาระแห่งชาติ และบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ซึ่งต้องจัดทำเป็นแผนการพัฒนาในระดับชาติ และแผนการพัฒนาการใช้ที่ดินในระดับท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการบูรณาการการจัดการที่ดิน อีกทั้งยังต้องอาศัยเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญ คือ กองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินประกอบด้วย

4.3.2 จัดตั้งกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินให้เป็นเครื่องมือทางการเงินเพื่อการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินควรเป็นการนำเงินมาจากการเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ และภาษีในลักษณะอื่นที่ส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินมาจัดตั้งเป็นกองทุน และอาจมีทุนที่มาจากแหล่งรายได้อื่นประกอบกัน ซึ่งต้องจัดตั้งกองทุนใน 2 ระดับ คือ กองทุนระดับชาติ และกองทุนระดับท้องถิ่น สนับสนุนแผนพัฒนาการปฏิรูปที่ดินที่จัดทำขึ้น โดยเฉพาะกองทุนในระดับท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทตัดสินใจบริหารกองทุนเพื่อจัดหา จัดซื้อที่ดิน และจัดการกระจายการถือครองที่ดิน

4.3.3 พัฒนาเมือง และรื้อประกอบสร้างเมืองใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Urban Renewal and Redevelopment) ถือเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้ที่ดินที่มีศักยภาพสามารถพลิกฟื้นกลับมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงด้วยการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย และการเงินประกอบกับมาตรการ ซึ่งจะทำให้เกิดการรวมแปลงที่ดิน พร้อมกับการปรับสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากแนวราบไปสู่แนวตั้ง และปรับระบบโครงสร้างพื้นฐานให้ทันสมัย และสอดคล้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้สอยมากยิ่งขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อความยั่งยืนของเมือง

## อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยครั้งนี้ คณะทำงานขออภิปรายผลการวิจัยตามประเด็นที่สนใจ ดังนี้

**ผลการศึกษาวิจัยข้อที่ 1** พบว่า เศรษฐกิจของจังหวัดในพื้นที่เป้าหมายมีแนวโน้มและทิศทางเศรษฐกิจที่ขยายและเติบโตขึ้นในช่วงระยะ 3-5 ปี ซึ่งส่งผลต่อความต้องการแรงงานในพื้นที่และความต้องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้น

ซึ่งเกิดจากปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพล คือ มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพิ่มขึ้น มูลค่าการค้าขายแดนเพิ่มสูงขึ้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการพัฒนาเส้นทางและระบบคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่อันเป็นผลให้ความต้องการที่ดิน ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองตามการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่ยังขาดการบริหารจัดการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเตรียมการรองรับความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้สืบเนื่องจากเศรษฐกิจของจังหวัดในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษมีแนวโน้มและทิศทางเศรษฐกิจที่ขยายและเติบโตเพราะมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคม และระบบโลจิสติกส์ การขนส่ง ตลอดจนการขยายตัวการพัฒนาเมืองเศรษฐกิจพิเศษ ตามนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน จึงเป็นสาเหตุและปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความต้องการแรงงานในพื้นที่และความต้องการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นในช่วงระยะ 3-5 ปีข้างหน้า

**ผลการศึกษาวิจัยข้อที่ 2** พบว่า โอกาส อุปสรรค ข้อดี ข้อเสียในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยยังขาดเอกภาพ และระบบเอกสารสิทธิ์มีหลายลักษณะไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่ในภาครัฐ และกลุ่มทุน ขาดการวางแผน กำกับ ดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และการถือครองที่ดินแอบแฝงคนต่างด้าว ทั้งนี้ สืบเนื่องจากจังหวัดพื้นที่เศรษฐกิจยังไม่สามารถรองรับการบริหารจัดการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัจจัยประการหนึ่ง คือ ผังเมืองและผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ยังไม่สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกฎหมายที่ดินยังไม่เอื้อต่อการการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงทำให้เป็นข้อเสียในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ ดังนั้น จึงต้องกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

**ผลการศึกษาวิจัยข้อที่ 3** พบว่า ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ (1) สร้างโอกาส และความเป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน (2) ยกระดับความสามารถในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับศักยภาพที่ดิน และ (3) ปรับระบบการจัดการที่ดินรองรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาการถือครอง และการบริหารจัดการที่ดินระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งนี้สืบเนื่องจากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเป็นการศึกษาวิจัยขึ้นเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์แนวโน้มและทิศทางเศรษฐกิจที่ขยายและเติบโตขึ้นในช่วงระยะ 3-5 ปีข้างหน้าเป็นแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

การจัดการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินนอกจากการมีข้อเสนอ หรือแผนการดำเนินงานที่เป็นระบบเชื่อมโยงกันแล้ว ยังจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจ การให้ความใส่ใจ และความร่วมมือจากภาคที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการปฏิบัติด้วยเพื่อนำไปผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1.1 ควรสร้างสภาพบังคับในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยต้องยกระดับให้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเป็นวาระ (Agenda) ที่มีสภาพบังคับที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากการกำหนดเป็นวาระแห่งชาติแล้ว ยังจำเป็นต้องกำหนดให้การแก้ไขปัญหาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินอยู่ในกฎหมายหลักของประเทศ โดยกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแม่บทและวาระนโยบายของรัฐบาล

1.2 ควรขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาโดยมีผู้รับผิดชอบทั้งในเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และเชิงวิชาการ กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดและให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้รับผิดชอบเชิงนโยบาย การกำหนดผู้ปฏิบัติโดยมอบหมายหน้าที่และผลลัพธ์ที่ต้องการให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดแนวทางประสานความร่วมมือเพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศ และชุดความรู้ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติจากนักวิชาการหรือที่ปรึกษาด้วย ซึ่งการมีผู้รับผิดชอบทั้งใน



เชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และเชิงวิชาการ ที่มีบทบาทชัดเจนจะช่วยให้การขับเคลื่อนการแก้ไขเกิดการประสานงานทรัพยากร ข้อมูล และการตัดสินใจที่มุ่งสู่ผลลัพธ์

1.3 ควรประสานความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) เพื่อแก้ไขปัญหาด้วยความความเป็นธรรม และเท่าเทียม โดยให้ผู้ได้รับผลจากการดำเนินการพึงใจและยอมรับผลที่เกิดขึ้นด้วยความเห็นพ้องต้องกัน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะองค์กรภาคประชาชน ประชาสังคม และชุมชนถือเป็นหนทางสังคมที่สำคัญและเป็นภาคีหุ้นส่วนในการพัฒนา

1.4 ควรเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งในการจัดการปัญหาที่ดินต้องยึดถือหลักนิติธรรมโดยใช้กฎหมายช่วยส่งเสริมความเป็นธรรม ควบคู่กับหลักคุณธรรมที่เป็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันในสังคม บนพื้นฐานของความโปร่งใสตรวจสอบได้และการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม รวมทั้งมีสำนึกรับผิดชอบ ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง และคำนึงถึงประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

1.5 ควรรักษาดุลยภาพระหว่างสิทธิ ความเป็นธรรม และการกระจายทรัพยากร การดำเนินการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินอาจส่งผลต่อสิทธิ ความเป็นธรรม และการกระจายทรัพยากร โดยต้องคำนึงถึงการใช้มาตรการต่าง ๆ อย่างสมดุล และคำนึงถึงการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมาด้วย

## 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย

2.2 ควรวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจโดยการเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดในเขตเศรษฐกิจพิเศษกับจังหวัดที่เป็นระเบียบเศรษฐกิจ

## กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยนี้สำเร็จลงด้วยดี คณะผู้วิจัยต้องขอบพระคุณหน่วยงานการเคหะแห่งชาติที่สนับสนุนทุนการศึกษา โครงการวิจัยและให้ความอนุเคราะห์ความร่วมมือในการศึกษาตลอดระยะเวลาในการดำเนินงาน ตลอดจนหน่วยงานในพื้นที่เป้าหมายที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลวิจัย ที่เป็นประโยชน์กับประเทศต่อไป

## References

- Chuchart, C. (2011). *Background of Land Reform in Thailand* (2<sup>nd</sup> ed.). Bangkok: Kasetsart University.
- Emphandhu, D. (1988). *Introduction of Land Use Principle*. Bangkok: Kasetsart University.
- Kaosa-ard, M., Chomchan, S., Samnieng, C., Untong, A., Chuprasert, P., Phetvaroon, K., & Ruaisungnoen, S. (2012). *The Case Study of Natural Recourses Policy for Devolution to the Local Government and Communities*. Chiang Mai: Public Policy Studies Institute, Chiang Mai University. Retrieved from [https://www.academia.edu/30942634/การศึกษานโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่อปท. และชุมชน\\_MK.pdf](https://www.academia.edu/30942634/การศึกษานโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่อปท. และชุมชน_MK.pdf)
- Ketsin, S. (2015). *The Analysis Report of the Special Economic Zones (SEZs) (Primary Five SEZs were Announced by the Government)*. Bangkok: Government Housing Bank.
- Land Institute Foundation. (2002). *Land Tenure and Land Use*. Bangkok: Pimluk.
- National Economic and Social Development Board (NESDB). (2014). *The Strategic Planning Report of the Special Economic Zones Development of Thailand*. Bangkok: Panya Consultants.