

พลวัตนอกกรอบกฎหมายที่หยุดนิ่ง: กรณีพื้นที่โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

นฤพจน์ สันทราย

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน มหาวิทยาลัยพะเยา

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทของกฎหมายในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา เพื่ออธิบายถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และบทบาทของกฎหมายที่วางแนวทางในการใช้ประโยชน์อันเกิดขึ้นจากพัฒนาการเติบโตของมหาวิทยาลัยพะเยาส่งผลต่อพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินของคนในพื้นที่อย่างไร ทั้งนี้โดยใช้การศึกษาวิจัยเอกสาร และใช้การสัมภาษณ์เฉพาะผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินซึ่งประกอบกิจการหอพักบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

ผลการวิจัยพบว่า แนวทางของกฎหมายยังคงมุ่งหวังให้พื้นที่ดังกล่าวมีสถานะเป็นที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินคงเดิม โดยการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย และเพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พฤติกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์สามารถสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีต่อมาตรการแก้ไขปัญหาลงซึ่งส่งผลการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาลงซึ่งมุ่งเน้นการส่งเสริมการพัฒนา มากกว่าการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่

คำสำคัญ : กฎหมาย, มหาวิทยาลัยพะเยา, ที่ดิน

ABSTRACT

This research aimed to study the role of law that manages the problems on land use, specifically in land reform area around University of Phayao. To explain the reasons of the change of land use and the role of law which creates guideline concerning land use due to the growth of the University and explain the relationship between law and behavior patterns of people in this area. This study uses the data from interviews of households who manage the dormitory in the area and documents related research.

This research finds the solution still bases on the status of the reservation as land reform as the provision according to the law. The main solution is to strengthen the law enforcement of areas for residence and business to support the reform of agricultural land. The solution use to encourage and promote the direction of development rather than to strictly control the land use.

Keyword : law, University of Phayao, land

บทนำ

ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วซึ่งเกิดขึ้นจากการพัฒนาและการเติบโตของมหาวิทยาลัยพะเยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลตำบลแม่กา ซึ่งผู้ถือครองที่ดินได้ดำเนินการปลูกสร้างหอพัก และอาคารพาณิชย์ ตลอดจนกิจการอื่นๆ เป็นกิจการที่มีลักษณะให้ผลตอบแทนมากกว่าการประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือการประกอบอาชีพเดิมที่เป็นอยู่ในอดีต



รูปที่ 1 : ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2557¹

1 ไทยรัฐนิวส์โชว์, ตรวจสอบการใช้ที่ดิน สปก. พะเยา เผยแพร่เมื่อ 20 ต.ค. 2014 [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://youtu.be/l8N8ZnHbdkm>

แม้ว่าในปัจจุบันทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา (ส.ป.ก.พะเยา) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ค.ป.จ.) และสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง พะเยาจะมีข้อสรุปในการหามาตรการ และวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่² ผ่านกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 30 วรรคห้า³ ประกอบกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ข้อ 1.5 และ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่แนวทางเหล่านี้ยังคงเป็นการแก้ไขปัญหาที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการพัฒนามากกว่าการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่

2 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : หนังสือที่ กษ 1206/ว 705 ลงวันที่ 16 กันยายน 2546 เรื่อง แจ้งขอหารือแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน.

3 มาตรา 30 วรรคห้า “นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (2) (1) และ(3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดของการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

1. พฤติกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ เทศบาลตำบลแม่กาอยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ได้แก่ เขตพื้นที่ชุมชนเป็นพื้นที่รอบบริเวณมหาวิทยาลัยพะเยาโดยตั้งแต่ พื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านหม้อแกทอง, หมู่ที่ 2 บ้านห้วยเคียน, หมู่ที่ 3 บ้านแม่กาหลวง และหมู่ที่ 4 บ้านโทกหาวก ตำบลแม่กาเดิมแล้ว พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่ารกไม่มีผู้คนมาอาศัยอยู่อุดมไปด้วยป่าไม้และสัตว์ป่านานาพันธุ์ ภายหลังได้มีโครงการกระจายโอกาสทางการศึกษาสู่จังหวัดพะเยาขึ้น ซึ่งครั้งแรกได้มีการตั้งวิทยาเขตพะเยา ตั้งแต่ พ.ศ.2538 ภายใต้การดูแลของมหาวิทยาลัยนเรศวร ที่โรงเรียนพะเยาพิทยาคม อำเภอเมืองพะเยา ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ใช้ชื่อว่าวิทยาเขตสารสนเทศพะเยา ทางมหาวิทยาลัยนเรศวรได้ร่วมกับทางจังหวัดพะเยาจัดหาสถานที่ตั้ง ณ บริเวณ ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา กลายเป็นสถานที่ตั้งถาวรและเปิดการเรียนการสอนตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมาซึ่งภายหลังได้แยกออกจากมหาวิทยาลัยนเรศวรเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและใช้ชื่อเป็นมหาวิทยาลัยพะเยา โดยบริเวณรอบมหาวิทยาลัยพะเยานั้นมีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าแม่ตำอู้อยู่โดยรอบพื้นที่ และมีพื้นที่ที่ได้จัดสรรให้เกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์จำนวนประมาณ 11,729 ไร่⁴ ภายหลังจากที่มีการก่อตั้งวิทยาเขตการศึกษา และเปลี่ยนแปลงจนกลายมาเป็นมหาวิทยาลัยขึ้นนั้น สถาบันและองค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐได้เข้ามาตั้งอยู่ในพื้นที่ ขณะเดียวกันประชากรในเขตพื้นที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยเมื่อเทียบระหว่างจำนวนประชากรในปี 2542 มีจำนวน 11,797 คน⁵ และใน พ.ศ.2552 มีจำนวนประชากร 17,372 คน ใน พ.ศ.2553 มี

4 โครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามความเจริญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน กรณีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ปีงบประมาณ 2556, หน้าที่ 1

5 ระบบสถิติทางทะเบียน : จำนวนประชากรแยกรายอายุ ตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยาเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2542 [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.stat.dopa.go.th/>

จำนวนประชากร 18,117 คน พ.ศ.2554 มีจำนวนประชากร 21,216 คน ใน พ.ศ. 2555 มีจำนวนประชากร 19,878 คน พ.ศ.2556 มีจำนวนประชากร 19,878 คน⁶ ประกอบกับจำนวนนักศึกษาที่ทางมหาวิทยาลัยรับเข้า โดยดูจากสถิติการลงทะเบียนเรียนของนักศึกษาตั้งแต่ปีการศึกษา 2542 ในช่วงระยะเวลา 5 ปี จำนวนนักศึกษาที่มีการลงทะเบียนมหาวิทยาลัยนเรศวรวิทยาเขตสารสนเทศพะเยาในรหัส นักศึกษา 42 (ปีการศึกษา 2542) มีจำนวนทั้งหมด 31 คน รหัส 43 มีจำนวน 183 คน รหัส 44 มีจำนวน 298 คน รหัส 45 มีจำนวน 1,681 คน และรหัส 46 มีจำนวน 2,583 คน⁷ รวมทั้งสิ้น 4,776 คน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนนักศึกษาใน พ.ศ. 2555 มีจำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนรวม 6,079 คน⁸ การเติบโตของมหาวิทยาลัย ทำให้พื้นที่บริเวณโดยรอบมีการเปลี่ยนแปลงอาคารพาณิชย์ กิจการร้านค้า หอพัก นักศึกษาเกิดขึ้นอย่างมากมายเพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่มีมากขึ้น

6 สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลแม่กา พ.ศ.2557-2553, พ.ศ.2558-2554 , พ.ศ.2559-2555, พ.ศ.2561-2557

7 กองบริการการศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร, สถิติจำนวนนิสิตปีการศึกษา 2546 ข้อมูลสถิตินิสิตงานทะเบียนนิสิตและประมวลผลกองบริการการศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา :<http://www.reg.nu.ac.th/>

8 ศูนย์บริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระบบรายงานจำนวนนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัยพะเยา ปีการศึกษา 2555 [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา :http://intra.up.ac.th/up_dss/



รูปที่ 2 : ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2554⁹



รูปที่ 3 : ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาปัจจุบัน พ.ศ.2558¹⁰

9 ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาปี พ.ศ.2554 [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.teedin108.com/public/>

10 ภาพถ่ายการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา ปี พ.ศ. 2558 [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.google.co.th/>

ปัญหาการดำเนินกิจการต่างๆ ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งอยู่โดยรอบบริเวณมหาวิทยาลัยได้เริ่มมีตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัยและเปิดการเรียนการสอนเป็นปัญหามาอย่างยาวนาน หน่วยงานที่รับผิดชอบในไม่สามารถเข้ามาควบคุมการดำเนินกิจการต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ อาทิเช่น การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบกิจการต่างๆ ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินยังไม่มีกรอบแนวทางปฏิบัติในการขอใช้ประโยชน์ในกิจการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการเกษตรกรรม รวมไปถึงการกำหนดเขตพื้นที่ในการดำเนินกิจการในพื้นที่ดังกล่าวนี้ยังไม่มีกำหนดพื้นที่อย่างชัดเจน จากการสัมภาษณ์ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินถึงสิ่งจูงใจที่มีต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินประกอบกิจการหอพักเพื่อแสวงหาผลกำไรที่อยู่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา โดยการเลือกกลุ่มผู้ประกอบการในเขตปฏิรูปที่ดินก่อนที่จะมีการออกแนวทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกมาใช้บังคับ และหลังจากที่มีแนวทางปฏิบัติใช้บังคับ พฤติกรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมีลักษณะต่างๆ ซึ่งพบพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปดังนี้

1.1 พฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินดำเนินการเพื่อหวังผลกำไร

จากข้อมูลให้สัมภาษณ์ผู้ประกอบการกิจการหอพักก่อนที่จะมีการออกแนวทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกมาใช้บังคับ นางสาวอี (นามสมมติ) ผู้ประกอบการบ้านพักที่อยู่อาศัยให้กับนักศึกษา ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เป็นคนในพื้นที่ภูมิลำเนาเดิมซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทางเข้าอ่างเก็บน้ำแม่ต๋า อาศัยอยู่ร่วมกับบิดามารดาตั้งแต่เดิมก่อนที่มหาวิทยาลัยจะมีการก่อตั้งในพื้นที่ โดยที่อยู่อาศัยดังกล่าวนั้นทางบิดามารดาเป็นผู้เข้ามาจับจองทำประโยชน์ในที่ดินในการทำเกษตรกรรมปลูกพืชผักเพื่อใช้ในการบริโภคภายในครอบครัวและทำสวนทำไร่ขนาดเล็กเพื่อสร้างรายได้ ในแต่ละเดือนรายได้ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับการปลูกและ

เก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรในแต่ละชนิด เมื่อทางมหาวิทยาลัยได้ย้ายมาสถานที่ตั้งถาวรและเปิดการเรียนการสอนทำให้สภาพพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ในช่วงแรกสภาพพื้นที่ยังไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากนักยังคงเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านทำการเกษตรกรรมอยู่มากจนกระทั่งมหาวิทยาลัยเริ่มขยายตัวและมีการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงที่อยู่อาศัยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ ร้านค้า ร้านอาหาร เพื่อรองรับการเพิ่มจำนวนประชากร และส่งผลให้ราคาที่ดินในพื้นที่ปัจจุบันประมาณ 5-6 แสนบาทต่อไร่ ทางครอบครัวผู้ให้สัมภาษณ์ได้มีการกู้เงินมาก่อสร้างบ้านพักเพื่อที่จะให้นักศึกษาเช่าพักอาศัยเนื่องจากปัญหารายได้จากการเกษตรกรรมมีรายได้้น้อยมาก และการทำเกษตรจะต้องทำในระยะยาว ประกอบกับสมาชิกในครอบครัวต่างเข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัยจึงไม่มีเวลาในการทำการเกษตร

นางสาวอิทธิราบายอยู่แล้วว่าพื้นที่ที่ได้ดำเนินการก่อสร้างมีข้อจำกัดในทางกฎหมาย และก็ทราบข่าวคราวการกำหนดพื้นที่เศรษฐกิจครอบคลุมในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะออกมากำหนดการใช้กับพื้นที่ในรูปแบบไหน บ้างก็ว่าเป็นโซนเศรษฐกิจ บ้างก็ว่าเป็นเขตกิจการพิเศษ ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งในการตัดสินใจสร้างบ้านพัก

นางสาวอิทธิราบายให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าไม่ค่อยเป็นกังวลเกี่ยวกับการรื้อถอนจะเป็นกังวลเพียงแต่ในส่วนของการเก็บค่าเช่าพื้นที่มากกว่า เพราะว่าพื้นที่อื่นๆ ที่ใกล้เคียงเป็นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเหมือนกันก็มีการก่อสร้างหอพักกันมากจึงตัดสินใจที่จะทำบ้านพักในครั้งนี้ ประกอบกับการสร้างบ้านพักให้นักศึกษาไม่ได้สร้างมากมายหลายหลังเนื่องจากไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอ การดำเนินการก่อสร้างได้มีการติดต่อกับทางเทศบาลตำบลแม่กา และนำแบบแปลนการก่อสร้างไปขออนุญาตทางเทศบาลพิจารณาและขอบ้านเลขที่ ณ อำเภอในศาลากลางจังหวัดพะเยาตามปกติ

เหมือนการก่อสร้างอาคารทั่วไปในพื้นที่ต่างๆ ขาดเพียงแค่การขออนุญาตจดทะเบียนหอพักไม่สามารถทำได้เนื่องจากเป็นที่ดินที่ไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ก็ได้มีการเสียภาษีโรงเรือนให้กับทางเทศบาลตำบลแม่กา นางสาวอิกิต ความกังวลเกี่ยวกับการเสียภาษีการประกอบกิจการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อสามารถจดทะเบียนได้จะมีการเก็บภาษีย้อนหลังหรือไม่

1.2 พฤติกรรมการการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน

ในส่วนข้อมูลสัมภาษณ์ผู้ประกอบการกิจการหอพักภายหลังที่จะมีการออกแนวทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกมาใช้บังคับ นางสาวเอ (นามสมมติ) ปัจจุบันประกอบอาชีพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยพะเยา โดยเป็นคนที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่กาก่อนที่จะมีการก่อสร้างมหาวิทยาลัยพะเยา อาศัยอยู่ในหมู่ที่ 16 ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา โดยพื้นที่แถวนั้นเป็นหมู่บ้านที่มีคนอาศัยอยู่ตามแนวถนนสายหลักทั้งสองฝั่งถนน บริเวณดังกล่าวนั้นแต่เดิมจะเป็นตลาดขนาดเล็กซื้อขายสินค้าทั่วไปเป็นพื้นที่พบปะของคนในชุมชนโดยชุมชนในระแวกนั้นจะมีความหนาแน่นมากกว่าที่อื่น และฐานะของคนในชุมชนค่อนข้างมีฐานะปานกลางส่วนใหญ่จะทำงานในเมืองพะเยาและบางพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์และรับจ้าง

จนเมื่อมหาวิทยาลัยได้เข้ามาก่อตั้งและเริ่มเปิดการเรียนการสอน พื้นที่หน้ามหาวิทยาลัยพะเยาเริ่มมีการสร้างหอพักอย่างมากมายเพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่มีจำนวนมากและเพิ่มมากขึ้นในทุกๆ ปี ส่งผลมายังพื้นที่ที่นางสาวเออาศัยอยู่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพโดยการลงทุนสร้างร้านค้า หอพัก บ้านพักสำหรับนักศึกษา นางสาวเอได้ดำเนินการสร้างหอพักในที่ดินของตนที่แยกออกจากที่อยู่อาศัยโดยที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินมีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ดำเนินการสร้างบ้านพักจำนวน 6 หลังและเปิดให้นักศึกษาเข้ามาตลอดโดยขออนุญาตจากทางเทศบาลตำบลแม่กา จนใน พ.ศ.2557 ได้ตัดสินใจขายที่ดินดังกล่าวพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้กับนายทุนที่เข้ามาซื้อไปในราคาประมาณ 10 ล้านบาท และได้นำเงิน

จากการขายกิจการดังกล่าวไปซื้อที่ดิน ส.ป.ก.ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงในราคา 3.9 ล้านบาทพร้อมสิ่งปลูกสร้างคือ บ้านพักขนาดเล็ก 6 หลัง และขนาดใหญ่ 2 ชั้น 1 หลัง ในการซื้อขายมีการทำสัญญาซื้อขายกันโดยทั่วไปไม่ได้มีข้อตกลงหรือเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติม พื้นที่ที่ทำการซื้อจะมีเนื้อที่ประมาณ 2 ไร่

การตัดสินใจขายกิจการในพื้นที่ที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วไปซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น นางสาวเอให้ความเห็นว่าไม่ได้กังวลเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายของทาง ส.ป.ก. เนื่องมาจากการที่ตัดสินใจซื้อที่ดินบริเวณนั้นเป็นเพราะว่าซื้อจากญาติสนิทที่มีความใกล้ชิดกันที่เขาดำเนินการแบ่งขาย ประกอบกับเนื้อที่นั้นมีจำนวนมากและซื้อพร้อมสิ่งปลูกสร้างซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่ขายกิจการไปนั้นถือว่าคุ้มค่ามากกว่า ในส่วนทราบถึงข้อจำกัดทางกฎหมายในพื้นที่หรือไม่นั้นนางสาวเอได้กล่าวว่าเจ้าของรายเดิมได้ยื่นเรื่องเสนอต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อขอประกอบกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินแล้ว ซึ่งที่ผ่านมาได้ดำเนินการจ่ายค่าเช่าที่ดินรายปี และมีการวางเงินมัดจำหรือเงินประกันไว้แล้ว ซึ่งท้ายปีตนเองจะได้เริ่มมีการจ่ายค่าเช่าครั้งแรกและจะดำเนินการยื่นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงชื่อผู้เช่ากับทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้เช่าเป็นของตน ส่วนการเสียภาษีก็ได้มีการเสียภาษีโรงเรือนให้แก่เทศบาลมาโดยตลอด

การตัดสินใจครั้งนี้ตนถือว่าเป็นการตัดสินใจที่ไม่ได้มีการปฏิบัติที่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับ หรือกฎหมายใดๆ เนื่องจากแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการในพื้นที่ที่มีกำหนดแนวทางที่ชัดเจนแล้วว่าสามารถทำได้จึงไม่กังวลเกี่ยวกับปัญหาในทางกฎหมาย และนางสาวเอยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าถ้าหากมีทุนทรัพย์มากพอก็ยังคงจะขยายกิจการเพิ่มเติม อาจซื้อที่ดินพร้อมกิจการหรือที่ดินเพื่อประกอบกิจการเช่นนี้อีกเพราะเป็นกิจการที่สามารถจะหาผลกำไรได้ในระยะยาวและเป็นกิจการที่จะให้ครอบครัวสานต่อในอนาคต

จากพฤติกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 2 ตัวอย่างที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าพฤติกรรมเหล่านั้นมีมุมมองต่อการใช้กฎหมายที่มีปัจจัยหลายด้านที่เข้ามามีอิทธิพลทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ **ปัจจัยโดยตรง** คือ บทบาทของกฎหมายปฏิรูปที่ดินในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยการกำหนดให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินในกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรกรรมมีลักษณะหยุดนิ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดพฤติกรรมการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นข้อกำหนดของกฎหมายอยู่แล้วว่าห้ามมีการซื้อขายรวมไปถึงการใช้ที่ดินที่ผิดวัตถุประสงค์ของบทกฎหมาย และ **ปัจจัยที่เป็นตัวสนับสนุน** คือ 1) ทรัพยากรในพื้นที่และเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยการเลือกประกอบกิจการหอพักแสวงหาผลกำไร การเลือกใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ผลกำไรหรือประโยชน์ที่จะได้รับที่มากกว่าการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่เป็นอยู่ และ 2) ตลาด หรือกลไกตลาด ความเชื่อมั่นในกลไกตลาดเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านี้และทำให้เกิดการลงทุนแลกเปลี่ยนทรัพยากร ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการเลือกที่จะดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

2. มาตรการทางกฎหมาย

2.1 มาตรการทางกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การแก้ไขปัญหการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการต่างๆ ดังนี้

1) มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่การจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและเพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ฉบับที่

1 และฉบับที่ 2 ประกอบกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ข้อ 1.5¹¹ ทั้งนี้พื้นที่ที่จะดำเนินการให้มีการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบกำหนดขอบเขต

2) มาตรการในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือมรดกทรัพย์ในการดำเนินกิจการเหล่านี้

3) มาตรการในการพิจารณาในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสงฆ์หรือมรดกทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับอนุญาต

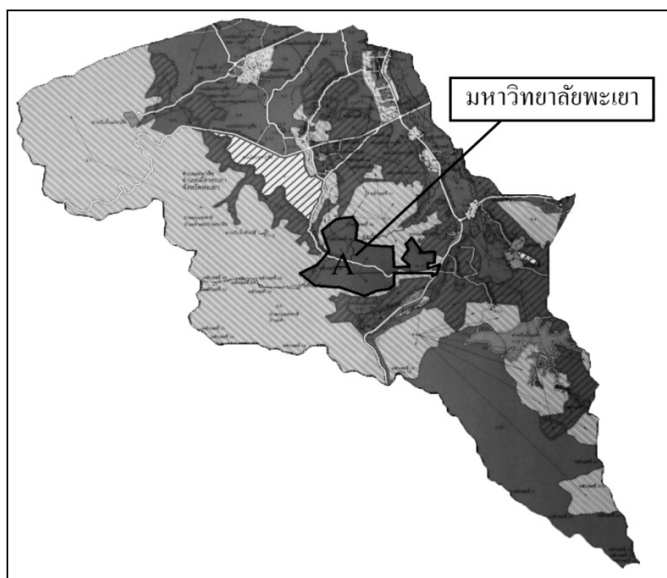
เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายและพฤติกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้ง 2 กรณีที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้นจะเห็นได้การดำเนินกิจกรรมหอพักสำหรับนักศึกษาไม่ได้อยู่ในขอบข่ายของกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้าซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรแต่อย่างใด ซึ่งวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยสรุปแล้วก็เพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้ทีประสงค์จะเป็นเกษตรกรมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตร และเพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกร การส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹².

11 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : หนังสือที่ กษ/1206ว 705 ลงวันที่ 16 กันยายน 2546 เรื่อง แจงขอหารือแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน.

12 สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน, ฉบับที่ 263, (กรุงเทพฯ

2.2 มาตรการทางผังเมือง

มีมาตรการร่างข้อกำหนดผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาที่จะมาบังคับใช้ในอนาคต ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดความเข้มข้นขึ้นอีกระดับหนึ่งส่งผลให้การก่อสร้างต่างๆ ไม่ลุกล้ำเข้าไปยังพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เชิงอนุรักษ์ หรือพื้นที่อื่นๆ โดยมาตรการการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามข้อกำหนดผังเมืองกำหนดพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทในบริเวณพื้นที่ต่างๆ ที่อยู่โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาอย่างชัดเจน เช่น พื้นที่ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ปานกลาง หนาแน่นมาก พื้นที่อนุรักษ์และชนบท เป็นต้น



รูปที่ 4 : ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ¹³

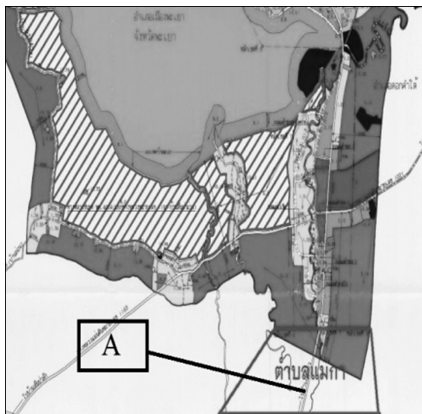
: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2540), หน้า. 26-25

- 13 สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองพะเยา: ผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2558

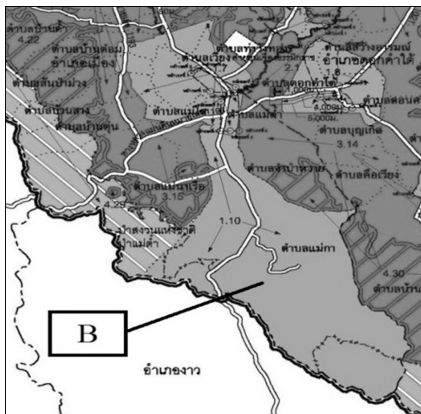
ก่อนที่จะมีการออกร่างข้อกำหนดผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา หากพิจารณาถึงช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินพบว่าในระหว่างนั้นมีการบังคับใช้ผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2548¹⁴ โดยพื้นที่ในตำบลแม่กาจะอยู่ในโซน A ดังรูปภาพที่ 5 ให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเกี่ยวกับการเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม การอนุรักษ์และรักษาสภาพแวดล้อมของพื้นที่ชุ่มน้ำ สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อก่อสร้างหอพัก หรือกิจการต่างๆ เป็นไปอย่างไม่มีระเบียบ ไม่มีความสวยงาม ประกอบกับในปีพ.ศ. 2556 มีการบังคับใช้ผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2556¹⁵ โดยพื้นที่ในตำบลแม่กาจะอยู่ในโซน B ดังรูปภาพที่ 6 ให้เป็นที่ดินประเภทชุมชน ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชยกรรม เกษตรกรรม สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ยังคงมีสภาพที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าจะเป็นนักลงทุนหรือชาวบ้านในพื้นที่ก็ตามจึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินและปัญหาผังเมืองมาจนถึงปัจจุบันนี้

14 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2548, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่124 ก, วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2548, หน้าที่ 7

15 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2556, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 109 ก, วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556, หน้าที่ 17กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2556.



รูปที่ 5 : แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์
ที่ดินผังเมืองรวมเมืองพระยา พ.ศ.2548



รูปที่ 6 : แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์
ที่ดินผังเมืองรวมเมืองพระยา พ.ศ.2556

จากมาตรการทางกฎหมายทางด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้กล่าวมาข้างต้นซึ่งมีพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นภาพสะท้อนเกี่ยวกับมุมมองต่อกฎหมายเมื่อนำมาพิจารณาควบคู่ไปกับมาตรการทางผังเมืองแล้วจะเห็นได้ว่ามาตรการทั้งสองมีการซ้อนกันอยู่ในพื้นที่เดียวกันโดยที่ไม่มี ความสอดคล้องและไม่อาจใช้กับพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคนในพื้นที่ได้เนื่องจากความหยุดหนึ่งของกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่แก้ไขปัญหาในพื้นที่ไม่สามารถที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงซึ่งจะส่งผลต่อมาตรการทางผังเมืองชุมชนมหาวิทยาลัยพระยาที่จะมีการบังคับใช้ในอนาคตในส่วนพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของปฏิรูปที่ดินไม่เป็นไปตามผังเมืองที่ได้วางเอาไว้ เช่น การกำหนดเขตพื้นที่ป่านุรักษ์ หรือ พื้นที่การเกษตรอื่นๆ อาจถูกลุกล้ำจากการใช้พื้นที่อย่างไม่มีแบบแผน

3. มาตรการทางกฎหมายที่ส่งต่อพฤติกรรม

พฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ให้สัมภาษณ์ในการเชื้อฟัง กฎเกณฑ์ กฎหมาย พฤติกรรมของผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่ส่วนใหญ่มีความพยายามที่จะดำเนินกิจการต่างๆ เหล่านี้ให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็น การขออนุญาตในการก่อสร้างต่างๆ จากทางหน่วยงานภาครัฐ และมีการขออนุญาตจดทะเบียนผู้ประกอบการหอพัก แต่เนื่องด้วยพื้นที่ที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายนั้นไม่มีแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน ยิ่งในส่วนของกระแสการพัฒนาที่ถาโถมเข้ามายังพื้นที่ทำให้พื้นที่นั้นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ยังมีความเปลี่ยนแปลงมากยิ่งขึ้น ระดับของการเชื้อฟังกฎหมายยังมีความลดน้อยลง ส่งผลให้พฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่มีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงไปที่ละเล็กละน้อย ท่าทีของคนในพื้นที่เริ่มเปลี่ยนไปทำให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่เคารพต่อกฎหมาย จากพฤติกรรมการใช้ที่ดินหนึ่งส่งผลไปยังพื้นที่บริเวณใกล้เคียงอีกทั้งกลไกทางตลาดที่ดินที่พุ่งสูงขึ้นยังเป็นตัวกระตุ้นทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขึ้น

แนวทางในการหาทางออกในการแก้ไขการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่มีความล่าช้าสะท้อนให้เห็นถึงสภาพของกฎหมายเริ่มมีสถานะว่างเปล่าในความรู้สึกของคนในพื้นที่ในช่วงเวลาหนึ่ง พฤติกรรมการเล่นแบบของคนในพื้นที่เริ่มเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านี้ที่ไม่ได้สนใจถึงข้อจำกัดทางด้านกฎหมายเนื่องจากสภาพพื้นที่ในบริเวณรอบมหาวิทยาลัยพะเยานั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มว่าการพัฒนานั้นจะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและขยายเป็นวงกว้างออกไป กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการบังคับใช้ ไม่มีความน่าเชื่อถือ

ผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมโดยจากข้อมูลสัมภาษณ์สามารถสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของผู้ถูกสัมภาษณ์ที่มีต่อมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการ

ควบคุมหรือจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาตรการดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายที่ดินก็ตาม หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในผู้สัมภาษณ์บางรายนั้นพบว่า มีพฤติกรรมการขายที่ดินมีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปซื้อที่ดินในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พฤติกรรมนี้อาจสะท้อนภาพมูหนึ่งเกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายที่มีส่วนในการตัดสินใจหรือพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่ศึกษา

จากพฤติกรรมการเข้าใจ การบังคับใช้กฎหมายอาจจะสามารถอธิบายถึงแนวทางผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมของคน องค์กร และสังคมในพื้นที่ได้ในภาพรวมว่าพฤติกรรมต่างๆ เหล่านี้สามารถกระทำได้เพราะมีกฎหมายรองรับการกระทำเหล่านั้นอยู่ เช่น การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ แนวทางในการแก้ไขปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่ ส.ป.ก.พะเยา และการร่างข้อกำหนดผังเมืองชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาที่จะออกมาใช้บังคับอาจจะสร้างความชอบธรรมในการใช้ที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ทั้งพื้นที่ที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน หรือพื้นที่อื่นๆ ก็น่าจะทำให้การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มีแนวโน้มจะมีการเปลี่ยนแปลงมากยิ่งขึ้น ความชอบธรรมที่จะได้รับเนื่องจากสภาพพื้นที่ที่มีความพิเศษแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นที่กฎหมายจะบังคับใช้เนื่องมาจากการก่อตั้งสถาบันศึกษา หรือมหาวิทยาลัยพะเยาที่ส่งผลในด้านที่ดีให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่

ในส่วนปัจจัยที่มีผลทำให้การกำหนดแนวทางของกฎหมายในการจัดการปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยานั้น การกำหนดแนวทางให้การจัดการพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส.ป.ก.พะเยา คปจ. สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานของทั้งจังหวัด เทศบาลตำบลแม่กา มหาวิทยาลัยพะเยา หน่วยงานอื่นๆ ต่างมุ่งหาแนวทางในการถือปฏิบัติในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนที่อยู่ในเขตปฏิรูป และการวางผังเมืองชุมชนในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่างๆ รวมไปถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้

ประโยชน์ที่ดิน ฝ่าฝืนระเบียบ หรือปัญหาการเปลี่ยนแปลงสิทธิเกษตรกรผู้ขายและผู้ซื้อที่ดินบางส่วน หรือทั้งหมด โดยมีแนวทางของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาที่มีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจากสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่ซึ่งไม่สามารถจะดำเนินกิจการทางการเกษตร หรือประกอบอาชีพดั้งเดิมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อีกทั้งการให้เหตุผลที่แย้งกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหากมีการใช้บังคับแล้วจะส่งผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับต่อทุกฝ่าย หลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ที่ใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนแนวทางการแก้ไขปัญหาสามารถสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของการใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่ โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่หาแนวทางในการแก้ไขซึ่งอาศัยการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากแนวทางในการพัฒนาในพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะขยายตัวอย่างต่อเนื่องตามสภาพการขยายตัวของมหาวิทยาลัยพะเยา การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดอาจส่งผลต่อการพัฒนาทั้งในส่วนของพื้นที่รอบบริเวณมหาวิทยาลัยและในส่วนของมหาวิทยาลัยด้วย ประโยชน์ของชุมชนถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ ส่งผลทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายปรับเข้ากับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ ด้วยความมุ่งหวังที่จะแก้ปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง

4. การดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย

ในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่มีการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการปัญหาการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 30 วรรคห้า ประกอบกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ข้อ 1.5 และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน และมีการร่างข้อกำหนดผังเมืองรวมชุมชนบริเวณรอบ

มหาวิทยาลัยพะเยา ซึ่งกล่าวอาจได้ว่าการแบ่งระดับการแก้ไขปัญหออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่จะต้องได้รับการแก้ไข และระดับในการควบคุมและป้องกันการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งสามารถอธิบายถึงกลไกของกฎหมายในการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดังนี้

4.1 ระดับที่จะต้องได้รับการแก้ไข

1) มาตรการทางกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้ามาแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินในกิจการต่างๆ บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

2) กลไกของกฎหมายได้พิจารณาแนวทางปฏิบัติให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการประกอบกิจการอันนอกเหนือจากการเกษตรกรรมไปแล้วโดยการให้ผู้ถือครองที่ดินดำเนินการยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางส่วน หรือทั้งแปลง และให้จัดทำสัญญาเช่าตามระเบียบของกฎหมาย

3) มาตรการทางกฎหมายได้ให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลในการร้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงแค่เกษตรกรรมอย่างเดียว

4.2 ระดับในการควบคุมและป้องกัน

1) การกำหนดเขตพื้นที่ในการประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกจากจะมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในระดับเร่งด่วนแล้ว มาตรการ

กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวยังส่งผลถึงแนวทางในการควบคุมอัตราการประกอบกิจการต่างๆ ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นที่ที่อยู่ในขอบเขตที่มีการกำหนดครอบคลุมจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเป็นกลไกในการเข้ามาควบคุมกิจการต่างๆ ไม่ให้เกิดขึ้นเกินความจำเป็นหรือไม่เหมาะสม ซึ่งจะส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่

3) มาตรการทางผังเมืองโดยกำหนดขอบเขตบังคับใช้ข้อกำหนดผังเมืองรวมชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ซึ่งมาตรการทางผังเมืองชุมชนดังกล่าวนี้จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดความเข้มข้นขึ้นอีกระดับหนึ่งส่งผลให้การก่อสร้างต่างๆ ไม่ลุกล้ำเข้าไปยังพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เชิงอนุรักษ์ หรือพื้นที่อื่นๆ โดยมาตรการการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดผังเมืองกำหนดพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทในบริเวณพื้นที่ต่างๆ ชัดเจน เช่น พื้นที่ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ปานกลาง หนาแน่นมาก พื้นที่อนุรักษ์และชนบท เป็นต้น

5. ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

โดยสรุปแล้วจากแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ซึ่งโดยสภาพการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมีองค์ประกอบที่เกิดจากการคิดและใช้เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ของคนในพื้นที่ การเลือกประกอบกิจการหอพัก หรือกิจการอื่นๆ ที่แสวงหาผลกำไร ประกอบกับสภาพแวดล้อมสถาบันการศึกษาหรือมหาวิทยาลัย

พะเยามีการขยายตัวอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่มีทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นดินนี้รวมถึงนักลงทุนที่มาจากแหล่งอื่นเพื่อจะมาลงทุนในพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจและสังคม

ระเบียบข้อบังคับกฎหมายที่เป็นแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมอัตราการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกิจการทางเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้มีลักษณะที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาพื้นที่มากกว่าการควบคุม ซึ่งส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในพื้นที่ให้เห็นในงานศึกษานี้เกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน และก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ตามมาดังต่อไปนี้

5.1 กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรการการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในกิจการต่างๆ บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน เช่น การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สะท้อนให้เห็นภาพสถานะทางที่ดินตามกฎหมายที่ไม่ได้มีความแตกต่างกันและยังสามารถสะท้อนมุมมองต่อกฎหมายของคนในพื้นที่จากพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินบนกรอบกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่วางหลักไว้ เช่น การห้ามซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือแม้แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งกรอบกฎหมายเกิดการหยุดนิ่งไม่สามารถที่จะนำมาปรับใช้กับพฤติกรรมของคนในพื้นที่ได้ อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายที่ได้ให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลในการร้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินโดยจัดทำสัญญาเช่า ซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงแค่เกษตรกรรมอย่างเดียว การให้สิทธิ

แก่บุคคลหรือนิติบุคคลในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนี้อาจจะส่งผลกระทบในด้านการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินของกลุ่มคนที่ไม่มีทุนทรัพย์ในการเช่า อีกทั้งมาตรการดังกล่าวนี้อาจส่งผลทำให้เกิดกลไกทางการตลาดและสร้างความชอบธรรมในการซื้อขายสัญญาเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน อาจด้วยวิธีการยื่นคำขอสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำให้สิ้นสิทธิ และให้ผู้เช่ารายใหม่ยื่นคำขอเช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ มาตรการทางกฎหมายปิดหูปิดตาไม่ได้รับรู้ถึงพฤติกรรมอันเป็นพลวัตในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินของคนในพื้นที่

5.2 กฎหมายผังเมือง

มาตรการทางผังเมืองชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาที่จะออกมาใช้บังคับนั้นมีการซ้อนกันอยู่กับมาตรการทางกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยถ้าหากมาตรการกฎหมายนี้ไม่สามารถที่จะใช้กับพฤติกรรมของคนในพื้นที่ได้จะทำให้ส่งผลต่อมาตรการทางผังเมืองซึ่งจะไม่สามารถที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองได้เนื่องจากมีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้ถึงพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ที่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่เศรษฐกิจมากกว่าที่ผังเมืองชุมชนได้กำหนดแนวทางการใช้พื้นที่ต่างๆ ไว้ เช่น พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรม หรือ พื้นที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เมื่อมาตรการทางผังเมืองที่น่าจะเป็นมาตรการในการควบคุมและป้องกันการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มีความเป็นระเบียบแบบแผนไม่สามารถที่จะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลต่อทิศทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคนในพื้นที่ดังเช่นมาตรการทางกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นอยู่

5.3 กฎหมายท้องถิ่น

มาตรการทางกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ไม่สามารถใช้กับพฤติกรรมของคนในพื้นที่ได้นั้นย่อม

สะท้อนให้เห็นถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง นโยบายและการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยร่วมหาทางออกหรือการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นจากภาคประชาชนโดยกระบวนการกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ควรจะต้องมีการทบทวนถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าจะมีแนวทางออกเช่นไร เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นผ่านทางรูปแบบคณะกรรมการซึ่งอาจประกอบไปด้วยกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือสรรหาจากภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอความต้องการต่อผู้แทนของตน นำเข้าสู่การพิจารณากำหนดนโยบายหรือแนวทางต่างๆ และกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดิน มหาวิทยาลัยพะเยา ผังเมืองและโยธาธิการ เทศบาลตำบล เป็นต้น

6. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากงานศึกษาสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากมีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย พฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงพฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของคนในพื้นที่ที่มีต่อมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ในทางที่มีลักษณะใช้มาตรการทางกฎหมายเสมือนกับว่ามาตรการทางกฎหมายสร้างความชอบธรรมในการดำเนินกิจการต่างๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือในอีกแง่หนึ่งตัวกรอบของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเองไม่สามารถใช้กับพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคนในพื้นที่ได้ทั้งในเรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมายเอง หรือแม้แต่ในเรื่องข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การห้ามซื้อขายที่ดิน บนกรอบของกฎหมายที่มีอยู่นั้นเกิด

การหยุดนิ่ง พฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่สอดคล้องกับการใช้กฎหมาย ปฏิรูปที่ดินในการแก้ไขปัญหาซึ่งส่งผลต่อการมาตรการกฎหมายผังเมืองที่จะมีขึ้นในอนาคตทำให้ไม่สามารถใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพได้ อีกทั้งพฤติกรรมที่สะท้อนถึงกรอบกฎหมายที่หยุดนิ่งยังทำให้คุณค่าของกฎหมาย ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายยิ่งลดน้อยลงไป

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของคนในพื้นที่ ควรมีมาตรการหยิบยกประเด็นการแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการทางกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาทบทวนถึงความเหมาะสมในการบังคับใช้กับพื้นที่ผ่านรูปแบบคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง นโยบายและการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่มีตัวแทนฝ่ายประชาชนอาจจะโดยการเลือกตั้ง เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน หรือกรรมการจากชุมชนที่ได้จากการสรรหาเพื่อเป็นกรรมการในพื้นที่ร่วมเป็นกรรมการ ฝ่ายหน่วยงานภาครัฐ อาทิเช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเป็นประธานกรรมการ ร่วมกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมไปถึงนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านพื้นที่ ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมร่วมเป็นกรรมการพิจารณา ทั้งนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อมาตรการในการควบคุมและป้องกันการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการออกเป็นแนวทางในการแก้ไขมาจัดการกับปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ รวมไปถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมาย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะข้อ 2 กรณี คือ

- 1) ในกรณีถ้าหากความมุ่งหมายที่ยังคงต้องการให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ควรจะมีการออกกฎหมาย หรือระเบียบในการบังคับใช้กับพื้นที่เป็นการเฉพาะเพื่อไม่ให้ประชาชนในพื้นที่อื่นๆ เกิดความสับสนเกี่ยวกับการตีความและ

การบังคับใช้กฎหมาย แม้ว่าโดยเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นจะเป็นไปในการที่สุจริตเป็นไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาและไม่ขัดขวางความเจริญที่จะเข้ามาในพื้นที่ก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่เช่นนี้อาจจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินได้ทำการเกษตรในพื้นที่นั้นๆ แม้ว่ากฎหมายปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงมีเจตนารมณ์ที่จะกระจายการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ให้ที่ดินเกิดความรกร้างไม่มีการใช้ประโยชน์อยู่ด้วยก็ตาม และ 2) เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาในพื้นที่กับการปรับใช้กฎหมายปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการแก้ไขปัญหในพื้นที่ แนวทางของกฎหมายในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินมีลักษณะที่มุ่งส่งเสริมการใช้พื้นที่มากกว่าการควบคุมและป้องกันการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำให้สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคนในพื้นที่ที่มีมุมมองต่อกฎหมาย กฎหมายปฎิรูปที่ดินไม่สามารถใช้ได้กับพฤติกรรมของคนในพื้นที่ได้ ซึ่งอาจจะต้องมีการทบทวนถึงมาตรการทางกฎหมายปฎิรูปที่ดินว่าเป็นการแก้ไขปัญหาก็ถูกทางหรือไม่ แนวทางในการเพิกถอนสถานะที่ดินในเขตปฎิรูปที่ดินและใช้แนวทางกฎหมายผังเมืองรวมชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาอาจจะเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาก็ตรงจุดมากกว่า

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ณตมณีย์ อุสุวรรณทิม. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548.
- นิพนธ์ วิเชียรน้อย. การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย (Urban Land Use Planning in Thailand). วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง ฉบับที่ 29 (กันยายน 2552): 27-38.
- ปริญญญา จิตรการณ์ทิกิจ. ปัญหากฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมนิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.
- มณีรัฐ เขมวงค์. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2555.
- รายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่เพื่อกันแนวเขตเศรษฐกิจบริเวณหน้า มหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ครั้งที่ 1/2547 วันที่ 16 มีนาคม 2547 ณ ห้องประชุมเวียงลอ (ชั้น 5) ศาลากลางจังหวัดพะเยา.
- รายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่เพื่อกันแนวเขตเศรษฐกิจบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยนเรศวร เพื่อจัดเป็นที่ดินชุมชนพื้นที่เขตปฏิรูป ครั้งที่ 2/2547 วันที่ 14 มิถุนายน 2547 ณ ห้องประชุมสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา.
- วิติยา ปิตตังนาโพธิ์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการผลกระทบจากการขยายตัวของมหาวิทยาลัยต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุมชนโดยรอบ กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2555.

ศรินภา อภิญญาวัชรกุล. นิตินานุกรณของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01
ในตำบลบ้านช้าง อำเภอ แม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554.

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดพะเยา. ข้อกฎหมายประกอบการ
พิจารณาการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับ
การปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และแก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532, 2556.

สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา. โครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการ
เปลี่ยนแปลงสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดินตามความเจริญของการ
พัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชุมชนท้องถิ่นในเขตปฏิรูปที่ดิน
กรณี พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา อำเภอเมือง
จังหวัดพะเยา ปีงบประมาณ 2556(15 พฤษภาคม 2556 – 14 สิงหาคม
2556).

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา. เอกสารประกอบการประชุม
คณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาผังเมือง เรื่อง ผังเมืองรวมชุมชน
บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา.ในการประชุม
คณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาผังเมืองครั้งที่ 3/2553 วันที่ 18
มีนาคม 2553 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมกรมโยธาธิการและผังเมือง
1201 อาคาร 1 ชั้น 2 ถนนพระราม 9.

สำนักงานเทศบาลตำบลแม่กา : ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลแม่กา พ.ศ.2558
[ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.maekalocal.com/>

การสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้ประกอบการหอพักเขตพื้นที่เป็นที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน นางสาวเอ (นามสมมติ) สถานประกอบการตั้งอยู่ใน หมู่ที่ 16 ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2558 ณ มหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

สัมภาษณ์ผู้ประกอบการหอพักในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินนางสาว อี (นามสมมติ) สถานประกอบการตั้งอยู่ทางเข้าอ่างเก็บน้ำแม่ต้า วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2558 ณ มหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา