

## บทที่ 1

### บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณและทรัพยากรจำนวนมาก เพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ในการพัฒนาประเทศในระยะ 40 ปีที่ผ่านมา ถนนเป็นโครงสร้างพื้นฐานชนิดหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาและก่อสร้างในทุกส่วนของประเทศ แม้ว่าจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์มากมายเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาที่มุ่งสร้างถาวรวัตถุ สิ่งของ หรืออาคารและถนนหนทางมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนและชุมชน เช่น การพัฒนาด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุขและองค์กรชุมชน เป็นต้น แต่เราก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าสาธารณูปโภคพื้นฐานเหล่านี้เป็นฐานของการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากถนนถูกใช้เป็นเส้นทางในการติดต่อระหว่างชุมชน เป็นเส้นทางในการลำเลียงสินค้าเกษตรและวัตถุดิบ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกและการแลกเปลี่ยนซื้อขายอันเป็นผลให้ระบบเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศสามารถเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และสามารถเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกในที่สุด

ประเด็นที่สำคัญที่สังคม โดยเฉพาะสังคมวิชาการควรให้ความสนใจ ตรวจสอบ และหาคำตอบก็คือ การสร้างเส้นทางคมนาคมใหม่เหล่านี้มีผลกระทบหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนและกลุ่มคนในชุมชนที่ถนนใหม่ตัดผ่านอย่างไรบ้าง เนื่องจากการมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกขึ้นเชื่อมโยงชุมชนดั้งเดิมเข้ากับชุมชนที่ใหญ่กว่าหรือชุมชนเมือง ย่อมเป็นตัวกระตุ้นหรือเร่งปฏิบัติการ (Catalyst) ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม พฤติกรรม บริโภค การรับข่าวสารข้อมูล การดูแลสุขภาพพยาบาล การศึกษาและการเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ที่อาจจะมองเห็นและเข้าใจได้ยากเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยเป็นค่อยไป แต่มีผลกระทบต่อบุคคลและชุมชนในระยะยาว เช่น การเปลี่ยนแปลงในเรื่องระบบความเชื่อและค่านิยมของชุมชน เป็นต้น

ในด้านเศรษฐกิจนั้น การมีเส้นทางคมนาคมใหม่ตัดผ่านชุมชน นับได้ว่าเป็นตัวกระตุ้นทางเศรษฐกิจ (Economic Trigger) ที่มีอิทธิพลที่สุดอย่างหนึ่งต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในชุมชนและในชุมชนข้างเคียง อภิชัย พันธเสน (2541) มองภาพรวมของการพัฒนาชนบทไทย และกล่าวสรุปว่า พื้นที่ที่มีข่าวว่าจะมีถนนตัดผ่านก็ทำให้ราคาของที่ดินในบริเวณที่แนวถนนตัดผ่านมีราคาสูงขึ้นอย่างน้อยก็ร้อยละห้าสิบ และราคาที่ดินโดยรวมของชุมชนก็สูงขึ้นอย่างน้อยร้อยละสิบถึงยี่สิบ ยังไม่นับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในชุมชนที่

ขับเคลื่อนและพร้อมที่จะร่วมระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้น เช่น แรงงานในชุมชน ร้านค้า ร้านอาหาร กิจกรรมการขนส่ง การว่าจ้างและอื่นๆ

ถนนยังเป็นสิ่งสำคัญและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของความสัมพันธ์ทั้งระหว่างบุคคลภายในชุมชนและภายนอกชุมชน แอนดรู เทอร์ตัน (2533) กล่าวสรุปว่า ถนนเป็นผลที่ได้จากการขยายความเจริญจากเมืองสู่ชนบท และกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงอิทธิพลทางสังคม การเมือง และธุรกิจระหว่างกลุ่มชนที่อำนาจในเมืองใหญ่ กับบรรดา “อำนาจท้องถิ่น” เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้มีอิทธิพล พ่อค้าระดับย่อย และหัวหน้า เป็นต้น การเชื่อมโยงความสัมพันธ์เหล่านี้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและครอบคลุมหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เช่น การเลือกตั้ง หรือการตั้งกลุ่ม หรือองค์กรเพื่อต่อรอง ด้านเศรษฐกิจ เช่น การเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าต่างๆ ธุรกิจขายตรง หรือการส่งผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นไปขาย ด้านสังคม เช่น การสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น

แอนดรู เทอร์ตัน (2533) ยังกล่าวด้วยว่า การสร้างถนนสายใหม่ตัดผ่านชุมชนนี้นับเป็นวิธีการที่เป็นรูปธรรมและเห็นผลได้เร็วที่สุดในการทำให้ชุมชนดั้งเดิมที่เดิมเป็นชุมชนปิดกลายเป็นชุมชนเปิดที่พร้อมจะยอมรับอำนาจรัฐและหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งเป็นหัวอกในการเปิดพื้นที่ใหม่หรือชุมชนใหม่เพื่อกิจกรรมธุรกิจต่าง ๆ จะได้ดำเนินต่อไป

ในทางวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงหลัก ๆ เช่น การมีถนนสายใหม่เกิดขึ้น มีผลกระทบอย่างมากมายต่อวิถีชีวิต ระบบคุณค่า ความเชื่อ และการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับพิธีกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ในประเด็นแรก การมีเส้นทางคมนาคมสายใหม่ที่สะดวกต่อการสัญจรและขนถ่ายสินค้าก่อให้เกิดการไหลบ่าของสินค้าที่ผลิตจากในเมือง ไม่ว่าจะเป็นสินค้าอุปโภคและบริโภค ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคของคนในท้องถิ่นทั้งสิ้น ประเด็นที่สอง การมีถนนสัญจรใหม่ทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างคนในท้องถิ่น โดยเฉพาะคนในเมืองกับคนในชุมชน เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของคน “ต่างถิ่น” โดยเฉพาะนักท่องเที่ยว และพ่อค้าคนกลาง บุคคลเหล่านี้เข้ามาในชุมชนพร้อมกับบรรทัดฐานในการแต่งกาย การบริโภค และความประพฤติกอีกแบบหนึ่ง ซึ่งคนในท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะชื่นชมและยอมรับได้ง่าย ประเด็นที่สาม ช่องทางการคมนาคมและการสื่อสารที่เปิดขึ้นใหม่นี้ ก็มีผลให้คนในชุมชนได้รับข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ไม่ได้รับ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ซึ่งก็ทำให้เกิดพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงแบบสิ่งที่ได้เห็น ได้ชมหรือได้อ่านจากสื่อใหม่ ๆ เหล่านี้ และประเด็นสุดท้าย การอพยพย้ายถิ่นหรือการเข้าไปทำงาน เรือนหนังสือ หรือเพื่อการติดต่อธุรกิจต่างก็เป็นช่องทางให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในลักษณะการรับเอาวิถีชีวิตของสังคมภายนอกมาใช้ในชุมชนทั้งสิ้น

ประเด็นที่ผู้วิจัยให้ความสนใจและมุ่งที่จะศึกษา เพื่อสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมและหาคำตอบที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการก่อสร้างถนนหนทางก็คือ ผลกระทบของการสร้างถนนสายใหม่ที่มีต่อการใช้ประโยชน์จากที่ดินในชุมชนที่ถนนสายใหม่ตัดผ่าน มีหลักฐานจากการสังเกตและอ้างอิงกล่าวถึงอย่างไม่เป็นระบบมากมายว่า ชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของที่ดินอย่างมากเมื่อมีถนนสายใหม่ตัดเข้าไปในหมู่บ้าน ที่ดินเหล่านี้ของชุมชนจะรวมถึงแต่ที่ดินที่เป็นสาธารณะของชุมชน หรือที่ดินในท้องถิ่นภาคเหนือเรียกว่า ของหน้าหมู่บ้าน ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล และที่ดินที่เป็นป่าประเภทต่าง ๆ ในชุมชน ในบรรดาที่ดินทั้ง 3 กลุ่มนี้ ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ไม่ว่าจะมียกเอกสารสิทธิ์หรือไม่ก็ตาม จะเป็นที่ดินประเภทที่แสดงออกถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์มากที่สุด ที่เห็นค่อนข้างเด่นชัดจะเป็นการแบ่งใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อการเกษตร มาใช้ประโยชน์เพื่อการธุรกิจค้าขายขนาดเล็กมากขึ้น

ในบางกรณีการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในลักษณะการใช้ที่ดินทางการเกษตร ที่เดิมปล่อยทิ้งไว้เป็นไร่ชากไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไร ก็นำกลับมาทำการเพาะปลูกใหม่เพื่อการผลิตทางการเกษตรมากขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการสร้างถนนใหม่ได้อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้ามีผลให้พืชผลทางการเกษตรมีราคาค่างวดมากขึ้น จึงต้องใช้พื้นที่ทางการเกษตรให้คุ้มที่จะผลิตและจำหน่ายก็เป็นได้

ในหลายกรณีที่ดินที่เป็นสมบัติส่วนรวมของชุมชน เช่น หนองน้ำสาธารณะ ที่ดินของวัด ที่ดินที่เป็นป่าชนิดต่าง ๆ เป็นต้น ก็ถูกบุกรุกและนำมาใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะในรูปการเพาะปลูก การอยู่อาศัย การสร้างสิ่งก่อสร้างสาธารณะของชุมชน หรือการใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การตัดไม้เพื่อการค้า การเก็บของป่าเพื่อนำไปขายในตลาด หรือการก่อสร้างที่พัก โรงแรม หรือรีสอร์ทบนที่สาธารณะ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นผลมาจากการมีเส้นทางคมนาคมหรือถนนเส้นใหม่ตัดผ่านชุมชนเหล่านี้ไม่ว่าจะในรูปแบบใด ๆ ในทางกลับกันก็จะมีผลกระทบถึงระบบความสัมพันธ์ทางสังคมในชุมชน มีผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชุมชน ทั้งนี้เพราะเกี่ยวข้องกับการกระจายหรือจัดสรรทรัพยากร (ดิน) ของชุมชนนั่นเอง

ผู้วิจัยเชื่อว่าการทำความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ในชุมชนจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกรมทางหลวงแผ่นดิน กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดและพัฒนาชนบท กรมชลประทาน และหน่วยงานอื่น ๆ เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ที่กำลังมีบทบาทมากขึ้น สามารถจัดการและเตรียมการเพื่อไม่ให้เกิดการก่อสร้างถนนสายใหม่มีผลกระทบต่อ

ความสมดุลในด้านต่าง ๆ ของชุมชนมากเกินไป รวมทั้งสามารถเตรียมความพร้อมให้แก่ชุมชนเพื่อสามารถรองรับกับปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้

สำหรับพื้นที่ในการศึกษาวิจัยนั้น ผู้วิจัยได้เลือกบ้านราษฎร์รักดี ตำบลดับเต่า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่ในการศึกษา เนื่องจากเป็นชุมชนที่เพิ่งมีถนนสายใหม่ตัดผ่านอันเกิดจากการก่อสร้างถนนลาดยางของกรมทางหลวง ที่แล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ 2540 และเป็นหมู่บ้านขนาดกลาง มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมดประมาณ 200 ครัวเรือน ซึ่งเป็นขนาดของชุมชนที่พอเหมาะแก่การเก็บรวบรวมข้อมูลและสังเกตเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสองฝั่งถนนในช่วงเวลาที่ผ่านมา

การศึกษาคครั้งนี้ผู้วิจัยมีคำถามในการศึกษา 2 ข้อด้วยกัน คือ ข้อแรก มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของชุมชนที่มีถนนสายใหม่ตัดผ่านอย่างไรบ้าง และข้อสอง มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเปลี่ยนไปหรือไม่ และอย่างไรเมื่อมีถนนสายใหม่ตัดผ่านชุมชน โดยสมมุติฐานของการศึกษาที่ผู้วิจัยได้ตั้งขึ้นหลังจากที่ได้ศึกษางานวิจัยและแนวความคิดต่าง ๆ รวมทั้งการรวบรวมข้อสังเกตต่าง ๆ แล้วคือ ชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังการสร้างถนนสายใหม่ตัดผ่านชุมชน

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของชุมชนอันเป็นผลมาจากการสร้างถนนสายใหม่
2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังการสร้างถนนสายใหม่ตัดผ่านชุมชน

#### นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

ถนนสายใหม่ตัดผ่านชุมชน หมายถึง การมีเส้นทางคมนาคมที่สร้างขึ้นใหม่ในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ที่เชื่อมโยงหมู่บ้านที่ศึกษากับชุมชนอื่นที่ใหญ่กว่า หรือมีระดับการพัฒนาที่มากกว่า เช่น ระดับตำบล ระดับอำเภอ หรือระดับจังหวัด

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในการใช้ประโยชน์ ทรัพย์สิน หรือเพื่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มเติมจากที่ดินในชุมชน ซึ่งรวมถึงแต่ที่ที่ดินที่ครอบครองโดยสมาชิกของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองโดยมีเอกสารสิทธิ์หรือไม่ก็ตาม ที่ดินสาธารณะของชุมชน ที่ดินของหน่วยงานอื่นใดที่ตั้งอยู่ในชุมชนและที่ดินที่เป็นชนิดต่าง ๆ ภายในชุมชน หรือใกล้เคียงกับชุมชน

ความสัมพันธ์ทางสังคม หมายถึง การติดต่อ การสนับสนุน ความขัดแย้ง การพึ่งพิง และความร่วมมือ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ทั้งระหว่างสมาชิก และกลุ่ม/องค์กรในชุมชนเอง และการปฏิสัมพันธ์ ติดต่อ และสร้างเครือข่ายระหว่างสมาชิกและกลุ่มสมาชิกในชุมชน กับบุคคล หรือองค์กรภายนอกชุมชน

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของชุมชนอันเป็นผลมาจากการสร้างถนนสายใหม่
2. ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังการสร้างถนนสายใหม่ตัดผ่านชุมชน
3. ทราบแนวทางในการวางแผนการพัฒนาถนนในอนาคตเพื่อให้มีผลดี ผลเสีย หรือผลกระทบเชิงลบต่อชุมชนน้อยที่สุด
4. ทราบแนวทางในการเตรียมความพร้อมให้แก่ชุมชนเพื่อที่จะสามารถรับมือกับปัญหาอันเป็นผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้น ได้จากการสร้างถนน

#### ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่  
พื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้แก่บ้านราษฎร์ภักดี ตำบลดับเต่า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองเชียงรายไปทางทิศตะวันออก เป็นระยะทางประมาณ 102 กิโลเมตร ชุมชนนี้มีเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ตรงกับประเด็นและหัวข้อในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

#### 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ 2 ประการ คือ เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของชุมชน และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของที่ดินอันเป็นผลมาจากการสร้างถนนสายใหม่ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ประเด็นหลักในการศึกษาข้อมูลจึงประกอบด้วยประเด็นดังต่อไปนี้

##### 2.1 ประวัติของชุมชน

##### 2.2 ลักษณะทางกายภาพของชุมชน

##### 2.2.1 ที่ตั้งและอาณาเขต

##### 2.2.2 ลักษณะของพื้นที่ที่ศึกษา

##### 2.2.3 ลักษณะทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิต

- 2.3 ลักษณะทางภูมิศาสตร์
- 2.4 ลักษณะทางประชากร
- 2.5 สภาพทางเศรษฐกิจของชุมชน
  - 2.5.1 อาชีพ
  - 2.5.2 การถือครองที่ดิน/ การใช้ประโยชน์ที่ดิน
  - 2.5.3 การใช้ประโยชน์จากป่า
  - 2.5.4 การบริโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก
- 2.6 ลักษณะทางสังคม/ความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชน
  - 2.6.1 วิถีชีวิต
  - 2.6.2 ความสัมพันธ์ในครอบครัวและชุมชน
  - 2.6.3 การศึกษา
  - 2.6.4 การสาธารณสุข
  - 2.6.5 การันทนาการ
- 2.7 ระบบความเชื่อ และพิธีกรรมของชุมชน
- 2.8 การปกครองและการเมือง
- 2.9 องค์กรและผู้นำของชุมชน