

# ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน กับการจัดการที่ดินแนวใหม่

## Inequality in Land Ownership for Land Management.

นิยม ยากรณ์

### บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน กับการจัดการที่ดินแนวใหม่ หรือการจัดการทรัพยากรร่วม เป็นการเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยต้องการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ปัญหาความขัดแย้งการบุกรุกและครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมในหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินและผู้ด้อยโอกาส สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน ให้มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่มั่นคงตามสมควรแก่ วัตถุประสงค์ ลดปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหา หนี้สินเกษตรกรจากการไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และปัญหาการเปลี่ยนมือการครอบ ครองที่ดินจากคนในชุมชนไปสู่กลุ่มบุคคลภายนอกชุมชน

จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในการเคลื่อนไหวจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติทำให้เกิดพลังชุมชนผลักดันไปสู่การจัดการที่ดินแนวใหม่ที่ สอดคล้องกับนโยบายคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ของ ชุมชนในเชิงกระแสอนุรักษ์ จนทำให้ผู้นำชุมชนและกลุ่มชาวบ้านได้รับอิทธิพลทาง ความคิดในแนวทางการปฏิบัติของกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เกิดการ ปรับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการร่วมกันหลายฝ่าย และกลายเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่ แตกต่างไปจากสิทธิชุมชนแบบเดิม อันมีความหมายเป็นสิทธิแบบจารีตประเพณี ดั้งเดิมที่สืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
จำลิบเอกนิยม ยากรณ์ สำนักงานขนส่งมณฑลทหารบกที่ 33 จังหวัดเชียงใหม่

การจัดการทรัพยากรในชุมชน พบว่า มีการจัดการแบบมีส่วนร่วมที่หลากหลายองค์กรและการดำรงอยู่ร่วมกัน มีทิศทางสำคัญประกอบด้วย หนึ่ง การประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ของรัฐ เป็นการสถาปนาอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบเชิงเดี่ยว ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น สอง การก่อตัวของสิทธิชุมชนเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่เกิดจากการร่วมกิจกรรมของชุมชนเอง จนนำไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วม และ สาม การเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการทรัพยากรในลักษณะการควบคุมจำกัดพื้นที่ และการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายปกครอง ซึ่งมีการจับพิกัดพื้นที่ดินทำกินเป็นรายแปลงด้วยระบบ GPS ทำเป็นข้อมูลระบบสารสนเทศเทคโนโลยี มีรายละเอียดของเจ้าของที่ดินทำกิน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม และเป็นการป้องกันที่ดินถูกเปลี่ยนมือไปสู่บุคคลภายนอก

**คำสำคัญ :** ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน/การจัดการที่ดินแนวใหม่

### Abstract

The disparity in land ownership. With the new land management or management resources. The findings from the research. The process of creating a mechanism to manage the resources of the community through local ordinances. The researchers wanted to analyze power relations in the management of public lands. Land disputes and the intrusion of the state to contribute to the management of land resources in many sectors including the public sector. Private and public sector and so the poor people No arable land, and the disadvantaged. Access to utilization of land resources. A living and making a living as a solid conventionally worthy. Reduce the gap between rich and poor. As well as to tackle the debt from farmers without land of their own. And changed the land from the community to the outside community.

The study found that the participation of communities in the management of natural resources, causing a powerful community movement pushing to land management in line with the new National Land Policy Committee. By splitting activities the communities in the conservation So community leaders and villagers have influenced the thinking of current practices in natural resource conservation. The modified concept for dealing with multiple parties. And a body of knowledge that is different from the traditional community. This has meant that traditional customary rights are inherited from ancestors.

Management of resources in the community that has to deal with the various organizations involved, and existence together. One important feature is the declaration of the state of conservation of forest areas. The establishment of state authority in the management of natural resources monoculture. The impact on the local community, both the formation of the community's body of knowledge generated by the activity of the community itself. The lead management of resources and changing the approach to resource management in the control space. And the use of resources. By communities with local governments. And administrative. The capture coordinates arable land is converted into information systems with GPS technology. The details of the owner of the land. To prevent forest encroachment. And to prevent land being transferred to third parties.

**Keywords :** The disparity in land ownership/ Land Management

## บทนำ

ความด้อยประสิทธิภาพของระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา เกิดจากการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจของรัฐ แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา รัฐมีการจัดการที่ประสบปัญหาและล้มเหลว เพราะนอกจากจะไม่สามารถรักษาทรัพยากรเหล่านั้นเอาไว้ได้ ยังนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ เช่น การเสียดุลของระบบนิเวศธรรมชาติ และความขัดแย้งอันซับซ้อนระหว่าง รัฐ นายทุน ชุมชน และกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและอำนาจ ซึ่งการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมอื่นๆ โดยใช้แนวทางการจัดการแบบมีส่วนร่วม Co-management เนื่องแนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมนี้เป็นการสร้างพื้นที่ในการต่อรองเชิงอำนาจระหว่างประชาชนกับรัฐส่วนกลาง เพื่อปรับโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด เพราะผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิและอำนาจในการเข้าถึงฐานทรัพยากรที่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน ตามเจตนาของสังคมที่ทุกฝ่ายได้กำหนดและยอมรับร่วมกัน รัฐและประชาชนต้องตระหนักเสมอว่า ผู้มีส่วนได้เสียต่างมีสิทธิและอำนาจเท่าเทียมกัน ซึ่งที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติและเป็นสมบัติที่ประชาชนทุกคนควรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินโดยไม่มีความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้ รัฐควรต้องบริหารจัดการให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินเป็นไปตามหลักการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ของชุมชน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน การกำหนดสิทธิ หน้าที่ของชุมชน เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างยั่งยืน (คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558 : 1) รัฐควรมีการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินบนพื้นฐานหลักการความเป็นเจ้าของร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชน และประชาชน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเฉพาะคนยากจนไร้ที่ดินทำกินและผู้ด้อยโอกาส แต่ที่ผ่านมาจวบจนปัจจุบันการจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐด้อยประสิทธิภาพเป็นผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน

หากดูจากภาพรวมของประเทศ ยังคงพบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน โดยรัฐไม่อาจกระจายการถือครองที่ดินและช่วยเหลือเกษตรกรให้มีสิทธิในที่ดินได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งถึง และเป็นธรรมได้ที่ดินทำกินถือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุดในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรทั้งประเทศ จำนวน 28 ล้านคน มีที่ดินเฉลี่ยคนละไม่ถึง 1 ไร่ โดยที่ดินส่วนใหญ่ได้กระจุกตัวอยู่ในมือของนายทุนและนักการเมืองเพียงไม่กี่ตระกูล จากการศึกษาสำรวจและเก็บข้อมูลการถือครองที่ดินในประเทศไทย จากสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ กรมที่ดิน พบว่า ตระกูลดังที่ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดในประเทศไทย เช่น ตระกูล “สิริวัฒนาภักดี” จำนวน 630,000 ไร่ โดยที่ดินแปลงใหญ่อยู่ที่ อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี ประมาณ 12,000 ไร่ และใน อ.บางบาล จ.พระนครศรีอยุธยา อีกประมาณ 15,000 ไร่ ตระกูลเจียรนนท์ จำนวนไม่ต่ำกว่า 200,000 ไร่ ที่ดินแปลงใหญ่อยู่ที่ จ.พระนครศรีอยุธยา ประมาณ 10,000 ไร่ บมจ.สหอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม ผู้ดำเนินธุรกิจด้านน้ำมันปาล์มรายใหญ่ในภาคใต้ ถือครองที่ดินราว 44,400 ไร่ ตระกูลมาลินนท์ จำนวน 10,000 ไร่ เป็นต้น (สำนักข่าวไทย, 2558) กลุ่มคนเหล่านี้ไม่เพียงแต่มีที่ดินมากเกินความจำเป็น แต่ยังปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งทำให้เกิดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินตกอยู่กับคนบางกลุ่ม ในขณะที่คนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะคนยากจนและเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีที่ดินถือครอง หรือไม่มีโอกาสในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดิน อีกทั้งยังพบว่าปัญหาการใช้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร โดยรัฐได้เปิดโอกาสให้บริษัททางการเกษตรรายใหญ่ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศเพียงไม่กี่รายสามารถครอบครองปัจจัยการผลิต รวมทั้งครองครองที่ดินรายใหญ่จำนวนมาก ส่งผลกระทบกับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน กลายเป็นผู้ใช้แรงงานรับจ้างในที่ดินของตนเอง ทั้งนี้ ชุมชนหลายแห่งไม่สามารถต้านทานกระแสการขยายตัวพืชเศรษฐกิจ และการบุกรุกจากบุคคลภายนอก ทำให้ป่าชุมชนหลายแห่งต้องแปรเปลี่ยนสภาพไปเป็นไร่เชิงพาณิชย์ ปรากฏให้เห็นเป็นสภาพภูเขาหัวโล้นหลายพื้นที่ โดยเฉพาะแต่จังหวัดน่านเท่านั้น

ถึงแม้ว่ารัฐได้ประกาศกำหนดพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ไปแล้วไม่ต่ำกว่า 150 ล้านไร่ การกำหนดเขตที่ดินของรัฐแม้ว่าจะช่วยให้สามารถรักษาที่ดินของรัฐในทาง

กฎหมายเอาไว้ได้ในขณะเดียวกันก็สร้างปัญหาและความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่รัฐสงวนหวงห้าม และมีได้กั้นที่ดินทำกินและพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตที่ดินสงวนเหล่านั้น โดยคาดว่า มีประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ราว 1.84 ล้านราย ในเนื้อที่ราว 2.2 ล้านไร่ (พื้นที่ป่าอนุรักษ์รวมทั้งหมด มีพื้นที่ราว 64.1 ล้านไร่) ซึ่งยังไม่มีตัวเลขที่ชัดเจนว่ามีจำนวนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าถาวรจำนวนเท่าใดแน่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการถือครองที่ดิน มีแนวโน้มจะเพิ่มความเสี่ยงรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เพราะที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด แต่ประชากรเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ยังไม่สามารถเกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในส่วนที่ 8 ด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า รัฐมีหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ ต้องการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ปัญหาความขัดแย้งการบุกรุกและครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมในหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน และเพื่อให้ประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและผู้ด้อยโอกาส สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน ให้มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่มั่นคงตามสมควรแก่อัตภาพ ลดปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหานี้สิ้นเกษตรกรจากการไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และปัญหาการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินจากคนในชุมชนไปสู่กลุ่มบุคคลภายนอกชุมชน

บทความนี้เป็นการเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาเรื่อง กระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา 5 ส่วนด้วยกัน ดังนี้ 1) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินที่ไม่ชัดเจน 2) นโยบายของรัฐกับการจัดการที่ดิน 3) การบริหารจัดการที่ดินแบบมีส่วนร่วม 4) การอยู่รวม

กันของสิทธิแบบรัฐ สิทธิแบบปัจเจกบุคคลและสิทธิรวม และ 5) ในส่วนสุดท้ายเป็น บทสรุป

### ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินที่ไม่ชัดเจน

ปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องแนวเขตการใช้ประโยชน์จากที่ดินกับพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 321 ล้านไร่ รัฐได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 1,221 ป่า มีเนื้อที่ทั้งหมด 144 ล้านไร่ และได้ประกาศซ้อนทับกันเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และวนอุทยาน จำนวน 61.42 ล้านไร่ และยังประกาศซ้อนทับเป็นเขตป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 และชั้น 2 อีกจำนวน 84.91 ล้านไร่ การประกาศพื้นที่เขตป่าดังกล่าวได้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยมิได้มีการกันพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกินของชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้ชาวบ้านต้องกลายเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายบุกรุกทำลายป่าไปโดยปริยาย

ปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินของรัฐ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี ขั้นตอน และวิธีการที่แตกต่าง ส่งผลให้การประกาศแนวเขตที่ดินจำนวนมากทับซ้อนกัน ประกอบกับแผนที่แนบท้ายประกาศใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกัน มีการสำรวจรังวัดเพียงบางส่วน ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐมาโดยตลอด กลายเป็นปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558 : 111) ปัญหาที่ดินและป่าไม้ ที่สำคัญเกิดจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ นอกเหนือจากปัญหาด้านกฎหมาย และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ รัฐบาลยุคปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม โดยการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกรานเขตป่าสงวน โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกราน แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าไม่ชัดเจน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนมาโดยตลอด

ซึ่งประวัติศาสตร์กระบวนการต่อสู้เพื่อช่วงชิงพื้นที่และสิทธิเหนือทรัพยากรนั้น ทั้งรัฐและประชาชนต่างมีกระบวนการและกลยุทธ์ในการต่อสู้ ต่อรอง เพื่อสร้างอำนาจและความชอบธรรมตามเงื่อนไขที่แตกต่างกัน รัฐใช้กฎหมายและแผนที่ 1 : 50,000 ส่วน ในการกำหนดอาณาเขตในรูปแบบของป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ขณะที่ภาคประชาชนก็มีการปฏิบัติการในการใช้แผนที่ได้กลับ (Counter-Mapping) ที่ผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นกับแผนที่ในการอธิบายให้เห็นถึงขอบเขตในการจัดการโดยแบ่งเป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ป่าใช้สอย พื้นที่อยู่อาศัย รวมถึงอธิบายให้เห็นว่า การประกาศเขตป่าของรัฐนั้นทับซ้อนพื้นที่ของชุมชน ซึ่งอาศัยอยู่มาก่อนการกระจายการถือครองที่ดินทำกิน

ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยเกิดจากการที่มีที่ดินจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีอัตราการเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทั้งการไหลทะลักของแรงงานและทุนจากประเทศอาเซียนตามสัญญาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดความต้องการที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินมากขึ้นตามลำดับ การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยในปี พ.ศ.2550 มีเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรจำนวน 130,353,309 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 40.65 ของพื้นที่ประเทศ เนื้อที่นอกการเกษตร จำนวน 91,185,701 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 28.43 ของพื้นที่ประเทศ และเนื้อที่ป่าไม้ จำนวน 99,157,878 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 30.92 ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรของประเทศไทย มีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จากเกณฑ์เฉลี่ย 25.6 ไร่ ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ.2535 ลดลงเหลือ 23.46 ไร่ ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2550 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558 : 15) ที่ดินทำกินถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของเกษตรกร แต่ปัจจุบันที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของนายทุนและนักการเมืองเพียงไม่กี่ตระกูล

## นโยบายของรัฐกับการจัดการที่ดิน

ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ โดยระดับนโยบายยังไม่มีนโยบายเกี่ยวกับทิศทางการบริหารจัดการที่ดินอย่างชัดเจน ที่ผ่านมารัฐได้มีการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบบเชิงเดี่ยว ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้เข้ามีส่วนร่วม ทำให้เกิดปัญหาจากการเข้าถึงและ



ใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมา รัฐบริหารจัดการแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจ อ่างสิทธิการครอบครองเหนือพื้นที่ โดยรัฐตรากฎหมายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่า เพื่อประโยชน์การสัมปทานทำไม้ โดยที่ประชาชนยังคงใช้ประโยชน์จากพื้นที่เหล่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้บัญญัติให้ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิเป็นพื้นที่ป่าและที่ดินของรัฐ โดยผลบังคับของกฎหมาย ซึ่งคำนิยามของกฎหมายป่าไม้ ได้ให้ความหมายถึง ที่ดินที่บุคคลมิได้มาตามกฎหมายที่ดิน รวมถึงการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ รวมถึงที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินเขตทหาร ซึ่งการประกาศเขตที่ดินของรัฐดังกล่าว มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 150 ล้านไร่

ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยปัจจุบันยังเป็นการไขปัญหาที่ปลายเหตุหรือแบบเฉพาะหน้ากับกลุ่มที่เรียกร้อง ที่สำคัญยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่เป็นลักษณะกรอบแนวทางการใช้ประโยชน์ของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีผลในระยะยาว ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐยังเกิดปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ขาดปัจจัยการเกื้อหนุนกันในการปฏิบัติงาน ระบบข้อมูลแนวเขตพื้นที่ไม่ชัดเจนตรงกัน สาเหตุปัญหาที่เกิดขึ้น ได้มีหลายหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีระเบียบ กฎหมายที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถนำมารวมกันเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุม ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศในปัจจุบัน ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ และองค์กรเอกชนบางองค์กร องค์กรหลักๆ ที่บริหารจัดการที่ดินส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การดูแลควบคุมโดยส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาการดำเนินงานที่ล่าช้า และยังเกี่ยวพันกับเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ มีระเบียบการปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลายาวนานมาก

ซึ่งองค์กรระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริการจัดการที่ดินของรัฐมีหลายหน่วย ซึ่งมีองค์กรหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ทำหน้าที่การวางนโยบายในภาพรวมของการจัดการที่ดิน

ทั้งประเทศ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน และการจัดการที่ดินให้กับประชาชนที่  
ยากไร้และได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาที่ดิน สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่ง  
มิได้มีบุคคลครอบครองตามกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงการใช้  
ประโยชน์จากที่ดินร่วมกัน ควบคุมการจัดการที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและ  
กฎหมายอื่นๆ ในขณะเดียวกันได้มีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินออก  
มาบังคับใช้อีกหลายฉบับ อีกทั้งรัฐเองก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหลายชุด  
ทำให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน และไม่สอดคล้องประสานการปฏิบัติต่อกัน เช่น คณะ  
กรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการ  
ที่ราชพัสดุ คณะกรรมการเคหะแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะ  
กรรมการป่าสงวนแห่งชาติ และคณะกรรมการผังเมือง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของ  
คณะกรรมการแต่ละชุด และนโยบายต่างๆ ถูกวางไว้คนละทิศละทางไม่มีความ  
สอดคล้องกัน หรือไปในทิศทางเดียวกัน

ทิศทางนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินให้กับประชาชนที่  
ผ่านมามีทั้ง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และ มติคณะรัฐมนตรี  
เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขหาที่ดินตามนโยบายการ  
บริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541  
สาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรี พุดถึงเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขต  
ป่า โดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานเป็น 3 ส่วนคือ การสำรวจการ  
ถือครองที่ดิน การพิสูจน์สิทธิ์ และการรับรองสิทธิ์ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ  
ในการสำรวจการถือครองที่ดินไว้ ซึ่งหมายความว่าต้องเป็นที่ดินที่ทำกินต่อเนื่อง  
นับจากวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก (พระราชบัญญัติป่า  
ไม้ พ.ศ.2484) เนื่องจากคำนิยามของป่าไม้วัว ที่ดินที่บุคคลมิได้มาตามกฎหมาย  
ที่ดิน ให้ถือว่าเป็นที่ป่าไม้ หรือเป็นที่ของรัฐ ชาวบ้านต้องใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดัง  
กล่าวติดต่อกัน หากมีพื้นที่บางส่วนที่ชาวบ้านไม่ได้ทำประโยชน์แม้เพียงปีเดียว เจ้า  
หน้าที่จะไม่ดำเนินการรังวัดให้ และกันพื้นที่ไว้ให้ ต้องคืนเป็นพื้นที่ป่าไม้ต่อไป ถ้าใน  
ปีต่อไปเกษตรกรมีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย  
เนื่องจากถือเป็นการบุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มเติม ปัญหาในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นใน  
ภาคเหนือตอนบน เนื่องจากลักษณะทั่วไปเป็นภูเขาป่าไม้ ที่สำคัญรัฐได้ประกาศเขต

ป้อนนุรักษ์ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของชาวบ้าน อีกทั้งชาวบ้านมีวิถีชีวิต วัฒนธรรม ในการดำรงชีพโดยทำไร่หมุนเวียน เมื่อแปลงที่เพาะปลูกเสร็จแล้วจะต้องพักหน้า ดินไว้ 3-5 ปี จึงจะหมุนเวียนกลับมาที่เดิมอีก

ส่วนพื้นที่ที่ผ่านการสำรวจการถือครองที่ดินแล้ว ต้องเข้าสู่ขั้นตอน การพิสูจน์สิทธิ์ โดยใช้หลักฐานภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ.2545 เป็นมาตรฐานใน การสำรวจพื้นที่ ถ้าไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมของกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายไว้เป็น ครั้งแรก ภายหลังจากประกาศหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายป่าไม้ครั้งแรก (ภาพถ่ายดาวเทียมของกรมแผนที่ทหาร ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา) เพื่อตรวจสอบ การถือครองและทำประโยชน์ที่ดิน ว่ามีการเปลี่ยนแปลงแค่ไหน อย่างไรบ้าง จนถึง ปัจจุบัน หลังจากนั้นเมื่อผ่านขั้นตอนนี้แล้วก็เข้าสู่กระบวนการพิจารณารับรองสิทธิ์ หากพิสูจน์ได้ว่าที่ดินแปลงนั้น อยู่มาก่อนก็ให้รับรองสิทธิ์ตามกฎหมายป่าสงวนแห่ง ชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ภาษาชาวบ้านคือการเช่าที่ดินเองอยู่) ส่วนพื้นที่ที่มีความล่อแหลม สุ่มเสี่ยงต่อระบบ นิเวศน์ ถึงแม้จะพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนก็ตาม ให้จัดหาพื้นที่แห่งใหม่รองรับ โดยรัฐ ต้องให้ชุมชนอพยพไปอยู่ในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรไว้ให้ ทั้งนี้ พื้นที่ที่มีการพิสูจน์แล้วว่า อยู่ทีหลัง ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ ให้มีการอพยพออกจากพื้นที่ หากไม่สามารถดำเนิน การได้ ให้ควบคุมพื้นที่ ห้ามมิให้มีการบุกรุกขยายพื้นที่โดยเด็ดขาด

ส่วนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เรื่อง แนวทางการ แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ 7 ประเด็น คือ

1. หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ชาติ ความเป็นเอกภาพ
2. ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิด ประเภทหรือการใช้ที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน
3. ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร
4. ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
5. มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก

6. สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน

7. เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังและเป็นระบบในปัจจุบัน ซึ่งยังเกิดปัญหาหลายเรื่อง ปัญหายังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ปัญหาผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์ ปัญหาด้านสิทธิในที่ดินยังมีความแตกต่างกัน ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินไร้ข้อจำกัด และปัญหาการอนุรักษ์ป่าไม้ไม่ได้ผล (คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558 : 18) ซึ่งตั้งแต่ประเทศไทยจัดตั้งกรมป่าไม้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2439 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ป่าได้ถูกบุกรุกเป็นจำนวนมาก กรมป่าไม้ไม่ได้ดูแลรักษาป่าไม้ อนุรักษ์ป่าไม้ให้คงสภาพที่อุดมสมบูรณ์เหมือนในอดีต และสิ่งที่สำคัญในการบริหารจัดการปัญหาที่ดินมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดการบูรณาการร่วมกันในการแก้ไขปัญหามีมุมมองที่แตกต่างกัน ขาดผู้มีอำนาจตัดสินใจ และขาดการทำงานที่ต่อเนื่องกันจนเกิดปัญหาสะสมเพิ่มมากขึ้น แม้จะได้ตระหนักว่าที่ดินหรือทรัพยากรที่ดินเป็นสิ่งสำคัญในปัจจุบันการผลิตของเกษตรกร แต่เกษตรกรและประชาชนในประเทศไทยหลายล้านคนที่ยังขาดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เกษตรกรหลายรายต้องเช่าที่เพื่อทำการเกษตร และเกษตรกรในพื้นที่สูงขาดการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ

ปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการที่ดินที่ผ่านมา แม้ไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ แต่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล คสช. ได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2557 โดยแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรुकป่าสงวนแห่งชาติ โดยการกระจายสิทธิที่ดินทำกินในรูปแบบของสิทธิร่วม ไม่สามารถจำหน่าย จ่าย หรือโอนได้ และใช้แผนที่กลางมาตราเดียวกัน 1 : 4,000 เพื่อแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนกัน และปัญหาแนวเขตป่าไม้ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างชุมชนกับรัฐ และได้กำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานไว้ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน

และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ บริหารจัดการที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และให้อนุกรรมการจัดการที่ดิน ส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสม และจัดระบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามนโยบายรัฐ

นอกจากนั้นแล้ว รัฐยังได้ออกมาตรการทวงคืนผืนป่า สืบเนื่องจากคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และ คำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ชั่วคราว ซึ่งนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกันจัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ทั้งคำสั่ง คสช. และแผนแม่บทดังกล่าวได้กำหนดชัดเจนว่า การดำเนินการใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้บุกรุกรายใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558 : 113) โดยให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนและเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศ ภายใน 10 ปี และกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

- 1) เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดภายใน 1 ปี
- 2) เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และยั่งยืน ภายใน 2 ปี
- 3) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่เป้าหมายทั่วประเทศให้มีสภาพสมบูรณ์ภายใน 2-10 ปี (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กับกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557 : 1)

ซึ่งการดำเนินการตามคำสั่ง คสช. และแผนแม่บทดังกล่าว หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเน้นการบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ แต่ขาดกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานที่รอบคอบ การใช้หลักเกณฑ์ในการทวงคืนผืนป่า โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ แต่ไม่มีการพิจารณาข้อมูลอื่นๆ ประกอบ ทำให้ประชาชนที่ถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์จากที่ดินมาก่อน ถูกข่มขู่ บังคับ จับกุม ดำเนินคดี และไล่ออกจากที่อยู่อาศัย ทำลายพืชผลทางการเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกิน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาย่างแท้จริง

### การบริหารจัดการที่ดินแนวใหม่หรือการจัดการทรัพยากรร่วม

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดินแนวใหม่ หรือการจัดการทรัพยากรร่วม ซึ่งการปฏิรูปกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้และที่ดิน มีความสำคัญมาก เพราะช่วงที่เปลี่ยนผ่านจากการจัดการโดยรัฐฝ่ายเดียวไปสู่การจัดการในแบบการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีกฎหมายลูกหลายฉบับยังมีได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชัดเจน แต่หลักการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญและยอมรับ โดยระบบการจัดการร่วมระหว่างกลไกองค์กรหรือสถาบันทางสังคม ระหว่างองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นักวิชาการ และกลไกสำคัญๆ ในเชิงพื้นที่ โดยลักษณะการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีดังนี้ 1) ลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล ซึ่งมีความสำคัญแต่ไม่ใช่จุดเน้นหนัก 2) ลักษณะการมีส่วนร่วมของกลุ่มหรือองค์กรชุมชน ที่มีสมาชิกจำนวนมากและจำเป็นต้องมีระเบียบกติกากฎเกณฑ์การบังคับใช้ระเบียบ กติกา เช่น คณะกรรมการป่าชุมชนของหมู่บ้าน คณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะกรรมการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมตำบล เป็นต้น และ 3) ลักษณะการจัดการร่วมระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันในระดับพื้นที่ (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ, 2558 : 26)

ท่ามกลางวิกฤติปัญหาบนสถานการณ์ที่ซับซ้อนการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ใหม่ กระบวนการทำงาน และการสร้างอำนาจต่อรองใหม่ โดย

การเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารจัดการแบบเชิงเดี่ยวไปสู่การบริหารจัดการด้วยความร่วมมือจากหลายฝ่าย สามารถจัดการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม ที่สำคัญสามารถแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า และสร้างความเป็นธรรมให้กับกรเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงได้ด้วยระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ ซึ่งกรจัดทำฐานข้อมูล ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เพื่อเป็น เครื่องมือในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน และเป็นแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญห ในระยะเริ่มต้น รวมทั้งจะเป็นพลังสำคัญในการสร้างรูปแบบใหม่ของเครือข่ายและองค์กรชุมชนในการสร้างขบวนการเรียนรู้ ความเข้าใจ ที่เกิดจากกระบวนการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกของแนวเขตพื้นที่ ความไม่ชัดเจนแนวเขตพื้นที่ป่ากับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน ที่จะนำไปสู่กรจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ผ่านกระบวนการสร้างระเบียบกติกา กฎระเบียบร่วมกันของชุมชน ช่วยกันสอดส่องดูแล รักษาพื้นที่ป่าที่อยู่ติดแนวเขตกันชนกับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน โดยจัดทำแผนที่ข้อมูลร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ และประชาชนในชุมชน เพื่อร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ดังนี้

- 1) กระบวนการในการดำเนินงานกรจัดทำฐานข้อมูล เป็นเครื่องมือต่อรอง และสร้างพลังความร่วมมือ
- 2) ทำความเข้าใจกับชุมชน ให้เข้าใจร่วมกันถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ข้อตกลงร่วมกันของกรจัดทำแนวเขตกรจัดการที่ดินโดยชุมชน
- 3) จัดอบรมการใช้เครื่องมือ GPS ให้กับคณะกรรมการในการสำรวจแนวเขตพื้นที่ทำกินกับแนวเขตพื้นที่ป่านุรักษ์
- 4) นำข้อมูลที่ได้จากการจัดเก็บ สสำรวจ เข้าสู่ระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยเจ้าหน้าที่สารสนเทศทางภูมิศาสตร์
- 5) จัดประชุมคณะทำงานตามคำสั่งแต่งตั้ง เพื่อช่วยพิจารณาข้อมูลที่นำเข้าสู่โปรแกรมคอมพิวเตอร์ วางแผนกรสำรวจ การตรวจสอบข้อมูลเจ้าของที่ดินรายแปลง
- 6) จัดเวทีประชุมกับชาวบ้าน เพื่อให้เจ้าของที่ดินได้ทำการตรวจสอบที่ดินของตนเอง รูปแปลง รูปภาพ ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขบัตรประชาชน รวมทั้ง

การแก้ไข เปลี่ยนแปลงผู้ถือครอง โดยมีคณะกรรมการตามคำสั่งแต่งตั้ง และคณะกรรมการที่ร่วมสำรวจพิจารณาเป็นรายๆ ไป

7) จัดประชุมเพื่อให้คณะกรรมการระดับตำบลร่วมกันตรวจสอบข้อมูลรอบสอง โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความเสี่ยง พื้นที่ติดกับแนวกันชนพื้นที่ป่า พื้นที่ที่คณะกรรมการยังไม่มั่นใจ หรือเห็นว่า แนวเขต รูปแบบยังไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ผลจากการจัดประชุมให้มีการดำเนินการจัดพิมพ์แผนที่พร้อมข้อมูลทั้งหมดจากการสำรวจ นำมาให้คณะกรรมการและคณะทำงานที่ร่วมเดินสำรวจพิจารณาอีกครั้ง

8) คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน และคณะทำงานร่วมเดินสำรวจ ตรวจสอบข้อมูลเพื่อความเห็นสมควรออกเอกสาร หรือกรณีที่ไม่แน่ใจว่า เป็นพื้นที่ที่มีปัญหา การล้อมล้าเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ต้องดำเนินการสำรวจใหม่ พร้อมกับยกร่างระเบียบกติกาดำเนินการจัดการที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อนำเข้าสู่การประชุมของหมู่บ้าน

9) จัดประชุมชาวบ้าน พิจารณาร่างระเบียบกติกาของหมู่บ้าน ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม

10) นำข้อมูลที่ไต่จากการตรวจสอบแล้ว มาให้คณะกรรมการระดับตำบลร่วมพิจารณาเป็นรายแปลงอีกครั้ง เพื่อเตรียมการที่จะนำข้อมูลและร่างกฎระเบียบเข้าสู่ประชาคมหมู่บ้านก่อนที่จะออกเป็นเอกสารรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของชุมชน

การใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GPS) สำหรับการจับพิกัดพื้นที่ทำกินของชาวบ้านเป็นรายแปลง เพื่อเป็นการแบ่งความชัดเจนในเรื่องขอบเขตพื้นที่ระหว่างพื้นที่ทำกินของชาวบ้านกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้เพิ่ม นอกจากนั้นยังเป็นข้อมูลสามารถระบุได้ว่าในแต่ละครอบครัวมีที่ดินทำกินเท่าใด การจับพิกัดพื้นที่ทำกินเป็นรายแปลงยังเป็นการผลักดันให้เกิดพลังอำนาจท้องถิ่นในการพัฒนาเป็นข้อมูลสถิติท้องถิ่น เพื่อบังคับใช้ในเขตพื้นที่นั้น ๆ และเป็นอำนาจต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐให้เกิดการยอมรับกฎระเบียบ กติกาของชุมชนร่วมกัน

การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในประเทศ การถือครองที่ดินที่มีขนาดใหญ่จะอยู่ที่คนในตระกูลต่างๆ ไม่กี่ตระกูล ปัญหาการ



ถือครองที่ดินส่วนใหญ่มาจากกฎหมาย และนโยบายการจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐที่มีการบริหารจัดการโดยฝ่ายเดียวชุมชนหรือท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วม การส่งเสริมให้ชุมชนมีการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่น เป็นการเปิดพื้นที่ทางสังคม พร้อมๆ กับลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ และลดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันให้เกิดความสมดุล ทั้งนี้ การจัดทำข้อมูลที่ดินของชุมชนท้องถิ่น สามารถทำให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชนกลุ่มนายทุนไม่สามารถครอบครองที่ดินหรือกว้านซื้อที่ดินเพื่อทำธุรกิจขนาดใหญ่ได้เหมือนที่ผ่านมา โดยชุมชนเองมีกฎ ระเบียบของชุมชน มีกองทุนเปรียบเสมือนธนาคารที่ดินที่สามารถเป็นแหล่งทุนสนับสนุนให้ชาวบ้านที่ขาดเงินทุนหมุนเวียนในการทำเกษตรกรรม

### การอยู่ร่วมกันของสิทธิแบบรัฐ สิทธิแบบปัจเจกบุคคลและสิทธิรวม

สิทธิต่างๆ ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไม่ได้หมายถึงสิทธิในการเข้าไปบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ และแหล่งน้ำเท่านั้น แต่ชาวบ้านต้องได้สิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ และแหล่งน้ำอื่นๆ ด้วย พื้นที่ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและของป่านานาชนิดที่เกิดขึ้นในบริเวณป่า ดังนั้นในพื้นที่หนึ่งๆ จึงมีระดับสิทธิที่แตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ในการจัดการและการควบคุมดูแลทำให้สิทธิในพื้นที่ดังกล่าวนั้นมีความหลากหลายและซับซ้อน ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับเงื่อนไขของอำนาจ กายจนพันธุ์ ที่เรียกว่า สิทธิเชิงซ้อน (Complexity of rights) ที่เป็นการอยู่ร่วมกันของระบบสิทธิหลายระบบบนพื้นที่เดียวกัน เป็นการผสมผสานระหว่างสิทธิปัจเจกบุคคลและสิทธิส่วนรวมในทีนาผืนเดียวกันของสังคมชนบทไทย (อำนาจ กายจนพันธุ์, 2544 : 219) แสดงให้เห็นว่า ระบบกรรมสิทธิ์สามารถบริหารจัดการในพื้นที่เดียวกันได้ ซึ่งชุมชนที่มีปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่าอนุรักษ์หลายแห่ง เช่น ตำบลแม่แดด อำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ และ ตำบลบ้านพี่ อำเภอบ้านหลวง จังหวัดน่าน ที่ได้มีการจัดการทรัพยากรของชุมชนในรูปแบบผสมผสานกันกับสิทธิหลายรูปแบบ หรือ “สิทธิเชิงซ้อน” ระหว่างสิทธิแบบปัจเจกบุคคล สิทธิส่วนรวมและสิทธิแบบรัฐ ในพื้นที่เดียวกันอย่างมีระบบ การจัดการทรัพยากรของ

ชุมชน มีการใช้ระบบกรรมสิทธิ์แบบสวนรวมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน โดยชาวบ้านได้รวมตัวกันตั้งกฎกติกา ระเบียบหมู่บ้านในการควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ร่วมกันภายในชุมชนเอง และยังสามารถอ้างสิทธิส่วนรวมหรือสิทธิชุมชนในการห้ามหรือกีดกันบุคคลภายนอกเข้ามาครอบครองที่ดินทำกินในชุมชน

ที่ผ่านมา พบว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีความทับซ้อนกันของระบบกรรมสิทธิ์ที่หลากหลาย ซึ่งมีทั้งสิทธิปัจเจกบุคคล สิทธิแบบรัฐ และสิทธิส่วนรวมหรือสิทธิชุมชน กรมป่าไม้ เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีกอ้างสิทธิของรัฐในการห้ามตัดไม้ทำลายป่า ห้ามบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อขยายพื้นที่เกษตรกรรม ในขณะที่เดียวกันก็มีสิทธิส่วนรวมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยชาวบ้านร่วมกันตั้งกฎกติกา ระเบียบชุมชนในการเข้าถึงและเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน ภายใต้เงื่อนไขและข้อตกลงร่วมกันยังพบมีการใช้สิทธิปัจเจกบุคคลในการเก็บหาของป่า เช่น น้ำผึ้งป่า เป็นต้น ซึ่งการเข้าไปเก็บน้ำผึ้งป่าของชาวบ้าน หากคนไหนเห็นรังผึ้งก่อนก็จะทำสัญลักษณ์ไว้ เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของ

ลักษณะความทับซ้อนของสิทธิทั้งสามแบบ หากพิจารณาถึงสภาพความเป็นเจ้าของสิทธิของการครอบครองและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ไม่อาจจำเพาะเจาะจงได้ว่าเป็นสิทธิปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น เพราะสิทธิดังกล่าวมีนัยสำคัญเกี่ยวข้องกันในหลายระดับ เช่น ป่าชุมชนในตำบลแม่แดด เป็นพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์และกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ A1 ซึ่งเป็นที่ทราบกันในสิทธิรัฐ ในขณะที่เดียวกันชุมชนก็ได้มีการอ้างสิทธิส่วนรวมจากการเป็นผู้ดูแลและรักษาพื้นที่ป่าชุมชน ตลอดจนร่วมกันกำหนดกฎกติกาการเข้าถึงและเข้าใช้ประโยชน์ และการอ้างสิทธิการกีดกันบุคคลภายนอกเพื่อปกป้องกรรมสิทธิ์ส่วนรวมของชุมชน ขณะที่การอ้างสิทธิของรัฐตามกฎหมายก็ยังคงดำรงอยู่ร่วมกันในพื้นที่ทรัพยากรเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวต่อสู้ของขบวนการประชาสังคมหรือองค์กรเอกชน ที่เคลื่อนไหวต่อสู้เรื่องทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา ต่างให้ความสำคัญกับ “สิทธิส่วนรวมหรือสิทธิชุมชน” ของชุมชนที่ประสบกับปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐ ชุมชน และกลุ่มนายทุน เพราะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรที่เกิดขึ้นจากพลังของชุมชนไม่ได้คำนึงถึง

ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเป็นเป้าหมายหลัก แต่ชุมชนได้ใช้แนวทางการจัดการทรัพยากรบนฐานของความมั่นคงทางอาหารและความสมบูรณ์ของระบบนิเวศของทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลักเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การยึดโยงความสัมพันธ์ทางสังคมในชุมชนเป็นที่ตั้งทำให้เมื่อใดก็ตามที่มีปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะนโยบายรัฐหรือทุนมากระทบต่อปัจจัยดังกล่าว ชุมชนจุกุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อพิทักษ์สิทธิ์ อาจกล่าวได้ว่า การใช้สิทธิชุมชนกลายเป็นยุทธวิธีการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนที่เข้ามาละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างประชาชน รัฐและกลุ่มทุน โดยอาศัยฐานชุมชนเป็นกำลังสำคัญ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ กฤษณา บุญชัย, 2545)

## บทสรุป

การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทับซ้อนกันในพื้นที่เดียวกัน ในระบบ “สิทธิเชิงซ้อน” ตามสภาพการณ์ที่สอดคล้องกับ อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้กล่าวไว้ พบว่าแนวทางการจัดการที่ดินแนวใหม่ หรือแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันภายใต้สาเหตุและปัจจัยหลายประการ ดังนี้

ประการแรก การประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์เป็นการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์แบบรัฐอย่างเป็นทางการ โดยรัฐมีอำนาจอ้างสิทธิในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งรัฐอ้างสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนเริ่มปรากฏชัดผ่านการดำเนินโครงการและนโยบายต่างๆ ของรัฐที่เข้าไปส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรในท้องถิ่น จากทรัพยากรสาธารณะหรือทรัพยากรหน้าหมู่บ้าน เป็น ทรัพยากรของรัฐ

ประการที่สอง แนวทางการจัดการทรัพยากรเชิงอนุรักษ์ ภายใต้กระแสการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการผลักดันของกลุ่มเครือข่ายชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เช่น การทำแนวกันไฟ การปลูกป่า การดูแลและรักษาป่าชุมชน เป็นต้น การจัดการทรัพยากรในลักษณะเช่นนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐต่อประสิทธิภาพเกิดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนต่างๆ ชุมชนท้องถิ่นจึงได้ลุกขึ้นมาจัดการทรัพยากร

ในชุมชนด้วยตนเอง กิจกรรมดังกล่าวยังส่งผลต่อผู้นำชุมชนและชาวบ้านให้ได้รับ อิทธิพลแนวคิดจากแนวทางการปฏิบัติการจัดการทรัพยากรเชิงอนุรักษ์อย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การก่อตัวของสิทธิส่วนรวมหรือสิทธิชุมชน เป็นองค์ความรู้ใหม่ที่ผลิต จากชุมชนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่และเป็นอำนาจต่อรองในการ บริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน

ประการที่สาม มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการทรัพยากรใน ลักษณะการควบคุม การจำกัดพื้นที่ และการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดย ชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายปกครอง ผลักดันให้เกิดกิจกรรม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีการจับพิกัดพื้นที่ดินทำกินเป็นรายแปลงด้วย ระบบ GPS ทำเป็นข้อมูลระบบสารสนเทศเทคโนโลยี มีรายละเอียดของเจ้าของ ที่ดินทำกิน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม และเป็นการป้องกันที่ดินถูกเปลี่ยน มือไปสู่บุคคลภายนอก ป้องกันการสะสมที่ดินจากกลุ่มทุนด้วย

แนวทางการจัดการที่ดินแนวใหม่หรือการจัดการทรัพยากรร่วม เป็น แนวทางการจัดการทรัพยากรของชุมชนที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความเสมอภาคใน การถือครองที่ดิน การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างทั่วหน้า เป็นการตอบโจทย์การดำรงชีพในยุคสมัยใหม่ บนฐานของแนวคิดเศรษฐกิจแบบ พอเพียง เกิดความมั่นคงและปลอดภัยทางอาหาร ทำการเกษตรแบบใช้ทุนน้อย แต่ มีรายได้ที่สามารถดำรงชีพอยู่ได้

## เอกสารอ้างอิง

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม. (2557). **แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากร ป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ : กองสนับสนุน วิทยาลัยกองทัพบก.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558). **รายงานการประเมินสถานการณ์ สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2557/คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

คณะกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). **ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน**. กรุงเทพฯ : สภาปฏิรูปแห่งชาติ.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ กฤษณา บุญชัย. (2545). **จากสิทธิมนุษยชนสู่สิทธิชุมชน : วิวาทะเสรีนิยมกับชุมชนนิยมสู่สังคมไทย, 9 ตุลาคม 2559**. <http://v1.midnightuniv.org/midnightweb/newpage12.html>

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ. (2558). **เอกสารประกอบเวทีวิชาการภาคประชาชน เต็ม เต็ม พลวัตสิทธิชุมชนกับทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน**. เชียงใหม่.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). **วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน : พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักข่าวไทย. (12, มีนาคม 2558). **เปิดทำเนียบ 10 ตระกูลตั้ง – องค์กร ถือครองที่ดิน**. MThai news.<http://news.mthai.com/hot-news/general-news/429869.html>