



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น
: ภาคตะวันออก

โดย มูลนิธิสถาบันที่ดิน
มีนาคม 2548

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น : ภาคตะวันออก

คณะผู้ทำวิจัย

ชรินทร์	ดวงตารา	หัวหน้าโครงการ
วัชรพงษ์	คงมั่น	นักวิจัย
รุ่งนภา	วงศ์แพง	นักวิจัย
อัมพร	ศรีจำปา	นักวิจัย
จุล	ชัยพินิจนรชาติ	นักวิจัย
สุรสิทธิ์	ไชยลาภ	นักวิจัย
กุหลาบ	บุญเรือง	นักวิจัย

มูลนิธิสถาบันที่ดิน : สถานที่ติดต่อ
-สำนักงาน : 32/13-15 ถนนสุขุมวิท 21 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพฯ 10110
โทรศัพท์ 259-1704 –3 โทรสาร. 258-9180 e-mail: thaireal@bkk.loxinfo.co.th
-สำนักงานวิจัย : 72/372 พาร์คแกลเลอรี ซอย 7 ตำบลบางกระสอ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 02 965- 4737-8 โทรสาร. 02 965-4735 , 02 965-4739 e-mail : nabangchang_o@yahoo.co.uk

คำนำ

“ภูมิภาคตะวันออก” เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และการใช้พื้นที่นี้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลหลายสมัยที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า “ภาคตะวันออกเป็นเหยื่อของกระแสการพัฒนา” มาตลอดช่วงประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศหลายยุคหลายสมัย เริ่มตั้งแต่ยุคของการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ ป่าตะวันออกที่เป็นผืนป่าที่ลุ่มต่ำที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงสุดผืนสุดท้ายของประเทศถูกทำลายลงอย่างราบคาบต่อเนื่องจากผืนป่าที่ลุ่มต่ำภาคกลางที่ถูกทำลายลงก่อนหน้านี้ ตามมาด้วยนโยบายการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวโดยเฉพาะอย่างยิ่งอ้อย มันสำปะหลัง และสับปะรด ภาคตะวันออกเป็นภูมิภาคแรกที่ถูกใช้เพื่อสนองนโยบายนี้ และสุดท้ายก็คือ “โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program)” เมื่อพื้นที่ภาคตะวันออกทั้ง 8 จังหวัดถูกประกาศให้เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นที่ตามมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงกุ้งทะเลตลอดแนวชายฝั่งตั้งแต่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา จรดจังหวัดตราดซึ่งมีพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้างนับแสนไร่หลังการล่มสลายของการเลี้ยงกุ้งทะเล พื้นที่กว่า 500,000 ไร่ถูกใช้เพื่อการปลูกยูคาลิปตัสเป็นวัตถุดิบสนองโรงงานผลิตกระดาษและเยื่อกระดาษในพื้นที่

หากนับว่ากระแส “การตื่นที่ดิน” เริ่มต้นเมื่อประมาณปี 2530 แล้ว ภูมิภาคตะวันออกเกิดกระแสการตื่นที่ดินก่อนหน้านี้ถึง 6 ปี เป็นอย่างน้อยคือ ก่อนและหลังปี 2524 ที่รัฐบาลประกาศให้ภาคตะวันออกเป็นเขตการพัฒนาอุตสาหกรรม

ในสายตาของคนทั่วไปแล้ว ภาคตะวันออกเป็นภาคที่อุดมสมบูรณ์ ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว มีท้องทะเล ชายหาด และหมู่เกาะที่สวยงามไม่แพ้ภูมิภาคอื่นของประเทศ มีถนนและระบบถนนชั้นเยี่ยม มีระบบสาธารณูปโภคขั้นยอดของประเทศ ถนนแห่งความเจริญทั้งหลายมุ่งสู่ภาคตะวันออก แต่เมื่อวันเวลาผ่านไปปัญหาทั้งหลายเริ่มปรากฏโดยเฉพาะอย่างยิ่งความทุกข์ยากของประชาชนที่นี่ไม่ต่างจากภูมิภาคอื่น นี่สินภาคการเกษตรสูงกว่าภาคอื่น ทำไมเป็นเช่นนั้น

บทรายงานการศึกษานี้คงไม่สามารถตอบคำถามได้ทั้งหมด แต่ “ที่ดิน” เป็นตัวชี้วัดอย่างสำคัญในกระแสการพัฒนายุคปัจจุบันที่ดินมิใช่เป็นแค่ “ปัจจัยการผลิต” เหมือนเช่นในยุคเกษตรกรรมอีกต่อไปเท่านั้น แต่ที่ดินได้กลายเป็น “ทุน” ไปแล้วในยุคปัจจุบัน ที่ดินคือปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนา การศึกษาเรื่องที่ดินคงเป็นคำตอบได้หลายส่วนว่าเป็นเพราะอะไรภาคตะวันออกจึงมิใช่เป็นอย่างที่คนส่วนใหญ่มองเห็นเพียงแค่ว่าสภาพ

ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และมูลนิธิสถาบันที่ดิน ที่ได้ให้โอกาส “คนตะวันออก” ได้นำเสนอเรื่องราวของตนเองอันเป็นด้านมืดของกระแสการพัฒนาเนื่องจากคณะผู้วิจัยทั้งหมดเป็น “คนตะวันออก” โดยถือกำเนิด เกิด โต ทำงาน และสุดท้ายก็หวังว่าจะฝากร่างไว้กับแผ่นดินเกิด ปัญหาของภาคตะวันออกที่ผ่านมามิใช่ให้ความสนใจน้อยเพราะภาพ

ลงจากกระแสดังกล่าว คณะผู้วิจัยหวังว่า บทเรียนจากการพัฒนาภาคตะวันออก
จะเป็นบทเรียนให้กับภูมิภาคอื่นได้ใช้เพื่อไม่ให้ย่ำลงไปบนรอยเท้าแห่งความผิดพลาดเหมือน
เช่นที่เกิดขึ้นกับ “คนตะวันออก”

คณะผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณ รศ. ดร.วรินทร์ วงศ์หาญเขาว์ ผู้อำนวยการโครงการและ
นักวิจัยหลัก ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ รองผู้อำนวยการโครงการและนักวิจัยหลัก และ
รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง ผู้จัดการโครงการและนักวิจัยหลัก ที่ได้ให้คำปรึกษา ชี้แนะ รวมทั้ง
เคียงข้างให้คณะผู้วิจัยภาคตะวันออกที่ส่วนใหญ่ไม่ใช่มืออาชีพให้ทำงานได้บรรลุผลสำเร็จตาม
เป้าหมาย ขอขอบคุณคุณกฤษฎา บุญชัย ผู้ประสานงานโครงการภูมิภาคที่ได้ช่วยประสานงานและ
ให้คำแนะนำเป็นอย่างดีและต้องขอโทษที่ต้องหนักใจกับพวกเราที่ไม่ใช่มืออาชีพ ขอขอบคุณนักวิจัยและ
ผู้ช่วยนักวิจัยจากส่วนกลางทุกท่านที่ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่มูลนิธิ
สถาบันที่ดินทุกท่านที่ได้อำนวยความสะดวกทุกอย่างให้กับคณะผู้วิจัยภาคตะวันออก โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งคุณกัลยาณี แก้วนุช ที่ได้ให้คำแนะนำและเข้าใจการใช้จ่ายเงินของภาคสนามเป็นอย่างดี

สุดท้าย ผู้ที่คณะผู้วิจัยต้องขอกราบขอขอบคุณไว้เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้ก็คือ ประชาชน
ทุกคนที่ได้ร่วมกันให้ข้อมูลและความคิดเห็นกับงานวิจัยนี้ กราบขอบพระคุณพี่น้องชาวบ้านสีลัง
จังหวัดสมุทรปราการ กราบขอบพระคุณพี่น้องชาวบ้านปลวกแดงและอำเภอมืองระยอง และ
กราบขอบพระคุณพี่น้องชาวบ้านวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ไว้เป็นอย่างสูงยิ่ง

ชรินทร์ ดวงดารา
วัชรพงษ์ คงมัน
รุ่งนภา วงศ์แพง
อัมพร ศรีจำปา
จุล ชัยพินิจนรชาติ
สุรสิทธิ์ ไชยลาภ
กุหลาบ บุญเรือง
มีนาคม 2548

บทคัดย่อ

วิธีการศึกษาในบทรายงานนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยการจัดประชุมกลุ่มประชาชนผู้ให้ข้อมูลใน 3 พื้นที่ศึกษา แบ่งเป็น 4 เวที เวทีละประมาณ 30-50 คน และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายราชการ ผู้อาวุโสในชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น

แนวคิดสำคัญสำหรับการทำการศึกษานี้เพื่อตรวจสอบว่าทิศทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ที่ดินในภูมิภาคอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนาในพื้นที่อื่นต่อไป

ในส่วนที่เป็นภาพรวมและสถานภาพของพื้นที่ศึกษานั้นพบว่า “ภูมิภาคตะวันออก” เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และการใช้พื้นที่นี้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลหลายสมัยที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า “ภาคตะวันออกเป็นเหยื่อของกระแสการพัฒนา” มาตลอดช่วงประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศหลายยุคหลายสมัย เริ่มตั้งแต่ยุคของการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ ป่าตะวันออกที่เป็นผืนป่าที่ลุ่มต่ำที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงสุดผืนสุดท้ายของประเทศถูกทำลายลงอย่างราบคาบต่อเนื่องจากผืนป่าที่ลุ่มต่ำภาคกลางที่ถูกทำลายลงก่อนหน้านี้ ตามมาด้วยนโยบายการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวโดยเฉพาะอย่างยิ่งอ้อย มันสำปะหลัง และสับปะรด ภาคตะวันออกเป็นภูมิภาคแรกที่ถูกใช้เพื่อสนองนโยบายนี้ และสุดท้ายก็คือ “โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program)” เมื่อพื้นที่ภาคตะวันออกทั้ง 8 จังหวัดถูกประกาศให้เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นที่ตามมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงกุ้งทะเลตลอดแนวชายฝั่งตั้งแต่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา จรดจังหวัดตราด ซึ่งมีพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้างนับแสนไร่หลังการล่มสลายของการเลี้ยงกุ้งทะเล พื้นที่กว่า 500,000 ไร่ ถูกใช้เพื่อการปลูกยูคาลิปตัสเป็นวัตถุดิบสนองโรงงานผลิตกระดาษและเยื่อกระดาษในพื้นที่

หากนับว่ากระแส “การตื่นที่ดิน” เริ่มต้นเมื่อประมาณปี 2530 แล้ว ภูมิภาคตะวันออกเกิดกระแสการตื่นที่ดินก่อนหน้านี้ถึง 6 ปี เป็นอย่างน้อยคือ ก่อนและหลังปี 2524 ที่รัฐบาลประกาศให้ภาคตะวันออกเป็นเขตการพัฒนาอุตสาหกรรม

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและลักษณะการจัดการที่ดินของชุมชนนั้น พบว่า การใช้พื้นที่ภูมิภาคตะวันออกเป็นฐานของการพัฒนาต่อเนื่องมาถึงสองยุค ส่งผลให้เกิดการทำลายโครงสร้างทางวัฒนธรรมของชุมชนอย่างทั่วด้านแม้กระทั่งโครงสร้างการจัดการที่ดินของชุมชน การพัฒนากระแสหลักยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ในกระแสดังกล่าวด้วย อิทธิพลท้องถิ่น กลุ่มทุน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นคนกลุ่มเดียวกันที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน แต่ด้วยสถานการณ์ปัญหาที่รุนแรงและประชาชนไม่สามารถพึ่งพากลไกรัฐได้ ส่งผลให้ประชาชนต้องรวมกลุ่มกันแก้ปัญหาของตนเกิดเป็นขบวนการภาคประชาชนที่ค่อนข้างเข้มแข็งและมีลักษณะพิเศษกว่าภูมิภาคอื่นก็คือ เป็นขบวนการภาคประชาชนที่ไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชน

ให้การสนับสนุนเลย ประสบการณ์การต่อสู้ของพวกเขาอย่างยาวนานส่งผลให้ประเด็นข้อเรียกร้องก้าวพ้นมิติของท้องถิ่นไปแล้ว

สถานการณ์ทั่วไปปัจจุบันของชุมชน คือ การถูกอิทธิพลของการพัฒนากระแสหลักเข้าครอบงำอย่างสิ้นเชิงทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ศักยภาพของชุมชนไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะจัดการปัญหาที่รุนแรงและส่งผลอย่างกว้างขวางได้ ฐานทรัพยากรของชุมชนถูกแบ่งปันและแย่งชิงจากกลุ่มทุนใหม่ที่ได้รับการส่งเสริมในทุกด้านจากรัฐ ส่งผลต่อการสูญเสียอาชีพ การสูญเสียที่ดินทำกินอย่างไม่เป็นธรรม การแย่งชิงทรัพยากร คุณภาพชีวิตที่เสื่อมทรามลงเนื่องเพราะปัญหามลพิษอุตสาหกรรมรอบตัว เหล่านี้กำลังเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 แห่งกำลังเผชิญอยู่อย่างยากลำบาก

ในการประเมินพื้นที่การศึกษาแบบเร่งรัดนั้น มีข้อค้นพบที่น่าสนใจสองประการ คือ ประการแรก ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง ไม่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทต่อการแก้ปัญหาหรือคลี่คลายปัญหา และในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเป็นผู้ก่อปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่เสียเอง เนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่สลับซับซ้อน ประการที่สอง เป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่นทั้งสิ้น เป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขให้สำเร็จได้ในเฉพาะที่เฉพาะแห่ง แต่ในทางตรงกันข้ามก็พบว่ามีรูปแบบ แนวทาง และข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนในการแก้ปัญหาเหล่านั้นมีคุณค่าต่อการศึกษาในระยะต่อไป

สำหรับภาพรวมการศึกษาการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วม นั้น มีข้อค้นพบที่น่าสนใจสามประการคือ ประการแรก ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน เนื่องจากไม่แน่ใจในบทบาทของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง หากได้มาซึ่งที่ดินแห่งใหม่ประชาชนไม่ต้องการที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบเดิม (ซื้อขายได้) หากต้องการเพียงสิทธิครอบครองที่เป็นมรดกตกทอดสู่ลูกหลานได้เท่านั้น (ซื้อขายไม่ได้) ซึ่งเป็นมิติใหม่ที่เกิดจากการสรุปบทเรียนของสาเหตุแห่งการสูญเสียที่ดินที่ผ่านมาที่การขายที่ดินไม่ได้ทำให้ชีวิตของพวกเขาดีขึ้นแต่ประการใด และประการสุดท้ายคือ ชุมชนประมาณชายฝั่งไม่มีความคิดที่จะย้ายถิ่นแม้ว่าจะมีที่ดินแห่งใหม่ที่รัฐจะจัดสรรให้เปล่าก็ตาม พวกเขาต้องการอยู่ในที่ดินเดิมแม้จะต้องเช่าอยู่ก็ตาม แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ที่ดินมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับวิถีการผลิตของประชาชน

ในสายตาของคนทั่วไปแล้ว ภาคตะวันออกเป็นภาคที่อุดมสมบูรณ์ ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว มีท้องทะเล ชายหาด และหมู่เกาะที่สวยงามไม่แพ้ภูมิภาคอื่นของประเทศ มีถนนและระบบถนนชั้นเยี่ยม มีระบบสาธารณูปโภคขั้นยอดของประเทศ ถนนแห่งความเจริญทั้งหลายมุ่งสู่ภาคตะวันออก แต่เมื่อวันเวลาผ่านไปปัญหาทั้งหลายเริ่มปรากฏโดยเฉพาะอย่างยิ่งความทุกข์ยากของประชาชนที่นี่ไม่ต่างจากภูมิภาคอื่น นี่สินภาคการเกษตรสูงกว่าภาคอื่น ทำไมเป็นเช่นนั้น

รายงานการศึกษานี้คงไม่สามารถตอบคำถามได้ทั้งหมด แต่ “ที่ดิน” เป็นตัวชี้วัดอย่างสำคัญในกระแสการพัฒนายุคปัจจุบันที่ดินมิใช่เป็นแค่ “ปัจจัยการผลิต” เหมือนเช่นในยุคเกษตรกรรมอีกต่อไปเท่านั้น แต่ที่ดินได้กลายเป็น “ทุน” ไปแล้วในยุคปัจจุบัน ที่ดินคือปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนา การศึกษาเรื่องที่ดินคงเป็นคำตอบได้หลายส่วนว่าเป็นเพราะอะไรภาคตะวันออกจึงมิใช่เป็นอย่างที่คนส่วนใหญ่มองเห็นเพียงแค່กายภาพ

สารบัญสรุปสำหรับผู้บริหาร

หน้า

1.	แนวคิดและสถานภาพของพื้นที่ศึกษา	1
1.1	วิธีการศึกษาและได้มาซึ่งข้อมูล	2
1.2	ภาพรวมของพื้นที่ศึกษา	2
2.	สถานภาพของพื้นที่ศึกษา	5
2.1	พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม	5
2.2	พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ กรณีศึกษาปัญหาการใช้ป่าชายเลน	7
2.3	พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส	8
3.	สถานการณ์ปัจจุบันของชุมชน	12
3.1	สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน	12
3.2	ศักยภาพของชุมชนในปัจจุบัน	12
3.3	คุณภาพชีวิตและความมั่นคงของประชาชน	13
3.4	ฐานทรัพยากร	13
4.	ภาพรวมการศึกษาโดยวิธีการประเมินพื้นที่ทำการศึกษแบบเร่งรัด	13
4.1	โดยมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ (Participatory Rural Appraisal, PRA)	13
4.2	องค์การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในระดับท้องถิ่น : ประเมินจากพื้นที่ทำการศึกษา	14
5.	การประเมินพื้นที่ทำการศึกษแบบเร่งรัด	16
5.1	โดยมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่	16
5.2	การประเมินระบบการบริหารจัดการการขัดแย้งในพื้นที่ศึกษา	20
5.3	การศึกษาการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Planning, PAP)	24

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 : แนวคิดในการศึกษา	1-1
บทที่ 2 : วิธีการศึกษาและได้มาซึ่งข้อมูล	2-1
บทที่ 3 : ภาพรวมของพื้นที่ศึกษา	3-1
3.1 สภาพปัญหา	3-2
3.2 ลักษณะทางภูมิศาสตร์	3-3
3.3 ลักษณะทางประวัติศาสตร์	3-5
3.4 พืชเศรษฐกิจกับการแย่งชิงที่ดิน	3-6
3.5 กระแสการพัฒนากับการล่าที่ดิน	3-6
3.6 สถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน	3-8
3.7 สรุป	3-10
บทที่ 4 : สถานภาพของพื้นที่ศึกษา	4-1
4.1 พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง	4-1
“กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม”	
4.2 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ	4-7
“กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปศุชาเลน”	
4.3 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว	4-11
“กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส”	
บทที่ 5 : โครงสร้างและลักษณะการจัดการที่ดินของชุมชน	5-1
5.1 รากฐานทางวัฒนธรรมของการจัดการที่ดินชุมชน	5-1
5.2 ผลกระทบจากวัฒนธรรมกระแสหลักและทิศทางการพัฒนา	5-2
5.3 สถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารการจัดการที่ดินในชุมชน	5-3
5.4 ประสบการณ์การต่อสู้เคลื่อนไหวของชุมชนกับปัญหาดังกล่าว	5-3
5.5 ข้อเรียกร้องและข้อเสนอของชุมชน	5-4
บทที่ 6 : สถานการณ์ปัจจุบันของชุมชน	6-1
6.1 สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน	6-1
6.2 ศักยภาพของชุมชนในปัจจุบัน	6-1
6.3 คุณภาพชีวิตและความมั่นคงของประชาชน	6-2
6.4 ฐานทรัพยากร	6-2
บทที่ 7 : ภาพรวมการศึกษาโดยวิธีการประเมินพื้นที่ทำการศึกษาแบบเร่งรัดโดยมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ (Participatory Rural Appraisal, PRA)	7-1
บทที่ 8 : องค์การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในระดับท้องถิ่น : ประเมินจากพื้นที่ทำการศึกษา	8-1

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 9 : การประเมินพื้นที่ทำการศึกษแบบเร่งรัด โดยมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ (Participatory Rural Appraisal, PRA)	9-1
9.1 วิธีการประเมิน	9-1
9.2 สรุปผลการประเมิน	9-2
บทที่ 10 : การประเมินระบบการบริหารจัดการการขัดแย้งในพื้นที่ศึกษา	10-1
10.1 พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม”	10-1
10.2 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป่าชายเลน”	10-5
10.3 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส”	10-7
บทที่ 11 : ภาพรวมการศึกษากการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Planning, PAP)	11-1
บทที่ 12 : การวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Planning, PAP)	12-1
12.1 ภาพรวม	12-1
12.2 วิธีการศึกษา	12-1
12.3 พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม”	12-2
12.4 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป่าชายเลน”	12-10
12.5 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดิน ปลูกยูคาลิปตัส”	12-15

สรุปสำหรับผู้บริหาร

1. แนวคิดและสถานการณ์ของพื้นที่ศึกษา

กล่าวโดยทั่วไป สถานการณ์ปัญหาที่ดินของภูมิภาคตะวันออกคงไม่ต่างจากภาพรวมของสถานการณ์ที่ดินในภูมิภาคอื่นเท่าใดนัก แต่หากมองในแง่สถานการณ์ที่ดินในปัจจุบันคือ ภาพสะท้อน (Out-put) ของทิศทางการพัฒนาในอดีตแล้ว ภูมิภาคตะวันออกคือตัวอย่างของผลพวงแห่งการพัฒนานั้น ก่อนหน้าและหลังปี 2504 เป็นต้นมา ภูมิภาคตะวันออกเป็นภูมิภาคแรกที่ได้รับผลจากทิศทางการพัฒนาของรัฐโดยตรง เริ่มตั้งแต่แผนการใช้ที่ดินของภูมิภาคเป็นพื้นที่นำร่องในการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว (อ้อย มันสำปะหลัง สับปะรด ข้าวโพด ฯลฯ) ที่สอดคล้องประสานกับการเปิดพื้นที่สัมปทานป่าตะวันออกให้เป็นพื้นที่ในการทำอุตสาหกรรมป่าไม้สมัยใหม่ เนื่องจากผืนป่าภาคตะวันออกเป็น “ผืนป่าที่ลุ่มต่ำ” ที่อุดมสมบูรณ์ทั้งในด้านความหลากหลายทางชีวภาพที่มีไม้เศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก และเมื่อป่าถูกตัดพื้นดินก็มีความเหมาะสมกับการรองรับการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว กลายเป็น “กระแสนการล่าที่ดิน” ยุคแรกของภาคตะวันออกเพื่อสนองทิศทางการพัฒนาประเทศในสมัยนั้นคือ “การเป็นประเทศเกษตรกรรมสมัยใหม่”

ก่อนและหลังปี 2525 เป็นต้นมา ภูมิภาคตะวันออกเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้ง เมื่อภูมิภาคตะวันออกถูกประกาศใช้เป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในนาม “โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 1 (Eastern Seaboard Development Program)” ด้วยการแบ่งพื้นที่การพัฒนาออกเป็น 3 เขตคือ จังหวัดฉะเชิงเทราถูกประกาศให้เป็นเขตการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเบา จังหวัดชลบุรีถูกประกาศให้เป็นเขตการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและการขนส่ง และจังหวัดระยองถูกประกาศให้เป็นเขตการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดหนัก และปัจจุบันกำลังขยายเป็นโครงการระยะที่ 2 ที่มีพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีและสระแก้วถูกประกาศให้เป็นพื้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรม นครนายก จันทบุรี และตราด ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกัน รัฐกลับอนุญาตให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมและพื้นที่ ส.ป.ก. ประมาณ 3 แสนไร่เป็นพื้นที่ในการปลูกยูคาลิปตัสเพื่อสนองโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษที่ยังไม่รวมกับพื้นที่ที่บริษัทเอกชนส่งเสริมให้ประชาชนปลูกยูคาลิปตัส และการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) กับเจ้าของที่ดินรายใหญ่อีกจำนวนประมาณ 2 แสนไร่

ภูมิภาคตะวันออกจึงเป็นภูมิภาคเดียวที่ถูกใช้เป็นพื้นที่นำร่องในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องกันมาถึงสองยุค ส่งผลกระทบต่อ “การใช้ที่ดิน” อันเป็นปัจจัยพื้นฐานหลักในการพัฒนาทั้งสองยุค การศึกษานี้จึงมุ่งที่การตรวจสอบถึงผลกระทบต่อนโยบายการใช้ที่ดินในภูมิภาคตะวันออกที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากการถูกใช้เป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนาทั้งสองยุคดังกล่าว โดยแบ่งการศึกษาถึงผลกระทบการใช้ที่ดินอันเนื่องมาจากการพัฒนาออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่เป็นผลกระทบมาจากการใช้พื้นที่เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม กลุ่มที่เป็นผลกระทบต่อนพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

และกลุ่มที่เป็นผลกระทบมาจากการใช้พื้นที่เพื่อการปลูกยูคาลิปตัส ซึ่งคณะผู้วิจัยมีสมมติฐานความเชื่อว่าทั้ง 3 กลุ่มปัญหาคือภาพสะท้อนของปัญหาการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกโดยรวม

1.1 วิธีการศึกษาและได้มาซึ่งข้อมูล

รายงานผลการศึกษาและได้มาซึ่งข้อมูลนี้ ใช้วิธีการจัดประชุมกลุ่มประชาชนผู้ให้ข้อมูลใน 3 พื้นที่ศึกษา แบ่งเป็น 4 เวที เวทีละประมาณ 30-50 คน ประกอบด้วยกลุ่มผู้ให้ข้อมูล 3 ระดับอายุคือ

- 1) ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป
- 2) ผู้ที่มีอายุระหว่าง 35-55 ปี
- 3) ผู้ที่มีอายุระหว่าง 25-35 ปี

การแบ่งกลุ่มดังกล่าวก็เพื่อให้ได้เนื้อหาที่รอบด้าน ทั้งข้อมูลในด้านที่เป็นประวัติศาสตร์และภาพรวมของพื้นที่ศึกษา สภาพเศรษฐกิจ สังคม ฐานทางวัฒนธรรม ปัญหาปัจจุบันของชุมชน การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของชุมชน รวมทั้งข้อเสนอที่เป็นข้อเรียกร้องต้องการของชุมชน เป็นต้น

ในการจัดเวทีระดมข้อมูลความเห็นทั้ง 3 พื้นที่ศึกษา ประกอบด้วย 4 เวที คือ

- 1) พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม” ประกอบด้วย 2 เวทีพื้นที่จังหวัดระยองคือ เวทีอำเภอเมืองระยอง และเวทีอำเภอบลวกแดง
- 2) พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปศุสัตว์” 1 เวทีคือ เวทีหมู่บ้านสีลัง ตำบลคลองด่าน อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ
- 3) พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส” 1 เวทีคือ เวทีอำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว

1.2 ภาพรวมของพื้นที่ศึกษา

เป็นการนำเสนอภาพรวมทั้งหมดของพื้นที่ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาและผลกระทบ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์ นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวกับปัญหาการแย่งชิงที่ดิน กระแสการพัฒนายุคใหม่กับการล่าที่ดิน ที่จะอันเป็นปัจจัยที่จะสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบันได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากผลของการเป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ปัญหาที่ดินในปัจจุบันยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับลักษณะพิเศษทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ของภาคตะวันออกที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันคือ

1.2.1 ลักษณะทางภูมิศาสตร์

ภาคตะวันออก เป็นภาคที่มีลักษณะพิเศษทางภูมิศาสตร์ และส่งผลต่อการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน อันเป็นความหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์ของภาคตะวันออกในอดีตคือ

- ด้านทิศเหนือ เป็นส่วนหนึ่งของเขตที่ราบสูงอีสานเป็นเขตแห้งแล้ง เหมาะแก่การทำพืชไร่และพืชสวน
- ด้านทิศใต้ เป็นพื้นที่ที่ราบเชิงเขาเหมาะแก่การปลูกพืชไร่ เป็นพื้นที่ที่มีผลผลิตพืชไร่เป็นอันดับหนึ่งของประเทศ
- ด้านทิศตะวันออก เป็นเขตภูมิอากาศแบบภาคใต้เหมาะแก่การปลูกยางพาราและพืชสวน จนมีการกล่าวขานกันของผู้คนในท้องถิ่นว่า “เป็นดินแดนแห่งฝนแปดแดดสี่” คือ ฝนตกแปดเดือน มีแดดสี่เดือน
- ด้านทิศตะวันตกและบางส่วนของทิศเหนือ เป็นเขตที่ราบภาคกลางเหมาะแก่การปลูกข้าว เป็นพื้นที่ที่เคยมีผลผลิตข้าวต่อไร่สูงที่สุดในประเทศไทย
- ด้านชายฝั่งทะเล ภาคตะวันออกเป็นภาคที่มีชายฝั่งทะเลสวยงามที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันทั่วไปทั้งในอดีตและปัจจุบัน และยังเป็น “แหล่งสินในน้ำ” ที่อุดมสมบูรณ์เพียงประมงพื้นบ้านก็มีผลผลิตเพียงพอที่จะเลี้ยงคนได้ทั้งภาครวมทั้งส่งขายไปทั่วประเทศมาช้านาน

กล่าวได้ว่า ภาคตะวันออก มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่รวมเอาภูมิอากาศทั้ง 4 ภาคของประเทศไทยไว้ในพื้นที่เดียวกันที่เหมาะสมต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นตามมา

1.2.2 ลักษณะทางประวัติศาสตร์

ประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเป็นภาคที่มีพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์มากที่สุดถึงประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ เป็นป่าที่ลุ่มต่ำเพียงผืนเดียวของประเทศที่อุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ประชาชนอาศัยพื้นที่ราบเพื่อทำการเกษตรเพื่อเลี้ยงครอบครัวและการหาของป่าออกมาขาย ของป่าที่มีชื่อเสียงขึ้นชื่อไปทั่วประเทศก็คือ เร่วหอม พองทะเลลายชัน และครั้ง พื้นที่ป่าไม้เริ่มถูกทำลายเมื่อเกิดการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งเป็นแห่งแรกของประเทศไทยเช่นกัน โดยบริษัท ศรีมหาราชา จำกัด มีการตัดทางวางรางรถไฟเข้าไปในป่าดิบเพื่อขนไม้ มีการใช้เครื่องมือยนต์ในการชักลากไม้ ประมาณปี 2508 สหรัฐอเมริกาเริ่มทำการสำรวจและตัดเส้นทางยุทธศาสตร์เพื่อลำเลียงอาวุธยุทโธปกรณ์ ระหว่างทำเรือน้ำลึกทางทหารที่ช่องแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีไปยังฐานทัพที่มีอยู่ทั่วประเทศไทย ถนนยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นจึงเท่ากับเป็นเส้นทางให้เกิดการทำลายป่ามากยิ่งขึ้น

1.2.3 พืชเศรษฐกิจกับการแย่งชิงที่ดิน

การสัมปทานป่าไม้และการตัดถนนยุทธศาสตร์เป็นเงื่อนไขให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินก็เริ่มเข้าไปบุกเบิกแผ้วถางอย่างนานให้เพื่อรองรับกระแสการสนับสนุนส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวที่สำคัญของภาคนี้ก็คือ อ้อยและมันสำปะหลัง ซึ่งก็เป็นภาคแรกที่เริ่มก่อนอีกเช่นกัน มีการเข้าครอบครองและถือครองที่ดินกันอย่างเป็นระบบ เป็นขบวนการ และต่อเนื่องรุนแรงถึงขั้นชีวิตกล่าวได้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการถือครองและครอบครองที่ดินในเวลาต่อมา

1.2.4 กระแสการพัฒนากับการล่าที่ดิน

สถานการณ์การถือครองและครอบครองที่ดินของภาคตะวันออกมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนที่สุด เป็นรูปธรรมที่สุดกับทิศทางการพัฒนาประเทศ หากจะมีการเรียงเรียงกันในเชิงประวัติศาสตร์ของสถานการณ์การครอบครองและถือครองที่ดินของภาคตะวันออกแล้วอาจแบ่งช่วงประวัติศาสตร์ออกเป็นได้ 4 ยุคคือ

- **ยุคป่าแตก** เป็นยุคที่เกิดขึ้นหลังจากการหมดสัมปทานของบริษัททำไม้ ด้วยการขายแปลงสัมปทานให้กับประชาชนหรือนักล่าที่ดิน

- **ยุคหลงจัญ** หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งตามลักษณะพฤติกรรมว่า “ยุคค่ายนรก” เป็นยุคที่กล่าวได้ว่า “ป่าไม้ถูกทำลายมากที่สุดอย่างถึงราก” ด้วยความต้องการพื้นที่ในการปลูกอ้อยสนองโรงงานน้ำตาล และเป็นพื้นที่ในการปลูกมันสำปะหลังในเวลาต่อมา

- **ยุคผู้มีอิทธิพล** หลังการล่มสลายของยุคหลงจัญ ด้วยสถานการณ์และทิศทางการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป “ยุคเจ้าพ่อ” ก็เกิดขึ้น เป็นยุคเชื่อมต่อกันระหว่างเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม แต่ก็ยังเป็นการเข้าครอบครองเพื่อการปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นหลัก พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของยุคนี้ คือ มันสำปะหลัง และพืชไร่ทั่วไป การเข้าครอบครองและถือครองที่ดินในยุคนี้จะมี 2 ลักษณะ

- การหักโค่นกลุ่มอำนาจเก่า
- การแย่งยึดจากเกษตรกรรายย่อย

- **ยุคโชติช่วงชัชวาลย์** ประมาณปี 2523-2524 ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างเป็นทางการ กระแสความต้องการการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมกำลังเป็นกระแสหลักของภาค มีการกว้านซื้อเพื่อการเก็งกำไรกันอย่างขนานใหญ่

1.2.5 สถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์ที่ดินปัจจุบันของภาคตะวันออกแบ่งได้ดังนี้

- การกระจุกตัวของที่ดิน (ที่ดินไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์) มี 3 ลักษณะคือ
 - การกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่ไม่ได้ดำเนินโครงการ

- การกว้านซื้อเพื่อการเก็งกำไร
- การเข้าครอบครองเพื่อการผลิตทางการเกษตรขนาดใหญ่
- การใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ
- การสูญเสียอาชีพอย่างถาวร (ใช้ไม่ถูก หรือสอดคล้องกับศักยภาพของที่ดิน)

สรุป

- พื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของที่ดินและใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มศักยภาพสูงคือ จังหวัดสมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา (บางปะกง) ชลบุรี ระยอง และสระแก้ว
- พื้นที่ที่ยังมีการกระจายตัวของที่ดินและใช้ได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพคือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี (บางส่วน) ระยอง(บางส่วน) จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี (บางส่วน) และนครนายก

2. สถานภาพของพื้นที่ศึกษา

เป็นการนำเสนอให้เห็นภาพรวมของสถานภาพพื้นที่ศึกษา ในประเด็นที่เกี่ยวกับความสำคัญทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ของชุมชนและรากฐานทางวัฒนธรรม รวมทั้งโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการคลี่คลายขยายตัวของพื้นที่ศึกษาใน 3 พื้นที่เพื่อเป็นรากฐานในการทำความเข้าใจรายละเอียดในระยะต่อไป

2.1 พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม”

2.1.1 ความสำคัญทางภูมิศาสตร์และฐานทรัพยากร

การศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมนี้ ใช้พื้นที่อำเภอปลวกแดงและอำเภอมะเมือง จังหวัดระยอง เป็นพื้นที่หลักในการศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักที่รุนแรงที่สุดของภาคตะวันออก ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและปัญหามลพิษอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตทางการเกษตรและพื้นที่ทางการเกษตร

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ส่งผลกระทบอย่างทั่วด้านคือ การที่รัฐบาลใช้พื้นที่ของจังหวัดนี้รองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 ภายใต้แผนนี้จังหวัดระยองถูกกำหนดให้เป็นจังหวัดที่รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักคือ อุตสาหกรรมเปโตรเคมี ที่มีก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยเป็นวัตถุดิบหลัก พื้นที่หลักในการรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมคือ อำเภอเมือง รองรับอุตสาหกรรมขนาดหนัก อำเภอบ้านค่ายและอำเภอปลวกแดง เป็นพื้นที่รองรับอุตสาหกรรมขนาดกลาง

2.1.2 ประวัติศาสตร์ชุมชนและรากฐานทางวัฒนธรรม

อำเภอเมืองเป็นเมืองชายทะเลที่มีประวัติศาสตร์มาช้านาน เป็นที่ทราบกันดีในยุคปลายสมัยอยุธยาที่พระเจ้าตากสินมหาราชเคยใช้เมืองนี้เป็นที่รวบรวมผู้คนในการกอบกู้เอกราช เป็นเมืองชายทะเลที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของตนเอง ในขณะเดียวกันก็เป็นเมืองที่ถูกรุกรานจากวัฒนธรรมกระแสหลักอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การเข้ามาตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกา เมืองระยองก็กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวของทหารอเมริกัน ต่อเนื่องมาจนถึงยุคการพัฒนาอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การประกอบขึ้นเป็นชุมชนประกอบจากคน 3 กลุ่มคือชนชาติของที่เป็นคนพื้นเมืองดั้งเดิม ชาวประมงเป็นกลุ่มชนที่อพยพมาภายหลังเนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของสินในน้ำ และชาวจีนโพ้นทะเลเป็นกลุ่มที่ถูกอำนาจทางเศรษฐกิจหลักตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

สำหรับอำเภอปลวกแดงนั้น เป็นอำเภอที่ก่อตั้งใหม่เมื่อประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา ด้วยการแยกพื้นที่ออกมาจากส่วนหนึ่งของอำเภอบ้านค่ายและส่วนหนึ่งของอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ในอดีตคือผืนป่าตะวันออกที่อุดมสมบูรณ์ เคยเป็นชุมทางในการรวบรวมหมอนไม้ของบริษัทศรีมหาราชาและบริษัททำไม้อื่นที่เข้ามารับสัมปทานในภายหลังก็ใช้พื้นที่นี้ต่อเนื่องเรื่อยมา กลายเป็นชุมชนกลางป่าขนาดใหญ่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปปัจจุบันคือ “ตำบลเฉลิมลาภ” จากชุมชนกลางป่าเริ่มขยายเป็นชุมชนเกษตรกรรมที่เริ่มต้นจากกลุ่มคน 4 กลุ่มคือ กลุ่มคนงานในป่าไม้ที่อพยพมาจากทุกสารทิศเมื่อเลิกอาชีพการทำไม้ก็เข้าจับจองพื้นที่ทำการเกษตรต่อไป กลุ่มหลงจู้ผู้มีอิทธิพลเป็นกลุ่มที่ถือครองที่ดินมากที่สุดทั้งการกว้านซื้อแปลงสัมปทานและการใช้อำนาจบังคับขบไล่ กลุ่มสมาชิกนิคมเกษตรกรรมตามนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐบาลเพื่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรพืชเชิงเดี่ยว และกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มเครือญาติของสมาชิกนิคมเกษตรกรรมเป็นกลุ่มที่เกิดจากการขยายครอบครัวด้วยการชักชวนกันมาหาที่ทำกิน

2.1.3 โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางสังคม

ด้วยการถูกรุกรานด้วยวัฒนธรรมกระแสหลักอย่างต่อเนื่อง ระบบทุนนิยมที่มีกลไกทางกฎหมายเป็นบรรทัดฐานเข้ามาแทนที่วัฒนธรรมและโครงสร้างเชิงอำนาจของชุมชนอย่างทั่วด้าน บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ที่เป็นผู้นำแบบทางการเข้ามาแทนที่ผู้นำทางธรรมชาติที่เคยเป็นรากฐานของชุมชนท้องถิ่น และส่วนใหญ่ก็คือตัวแทนของระบบทุนนิยม (เจ้าของโรงงานและธุรกิจ) ที่ถือผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมากกว่าผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น เช่น ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเจ้าของโรงงานที่ปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อม ผู้นำที่เป็นทางการเหล่านี้ก็ไม่แสดงบทบาทที่ป้องกันพิทักษ์ผลประโยชน์ของชุมชน แต่กลับยืนข้างกลุ่มทุนเจ้าของโรงงานเสียมากกว่า การแก้ปัญหาความขัดแย้งข้อพิพาทในชุมชนที่เคยจัดการด้วยวัฒนธรรมชุมชนโดยผู้อาวุโสหรือตุลาการหมู่บ้านถูกแทนที่ด้วยมาตรการและบรรทัดฐานทางกฎหมาย เหล่านี้เป็นต้น

2.2 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป่าชายเลน”

การศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป่าชายเลนนี้ ใช้พื้นที่ หมู่บ้านสีลัง ตำบลคลองด่าน อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการเป็นพื้นที่หลักในการศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รุนแรงที่สุดในยุคเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและปัญหามลพิษอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ระบบนิเวศวิทยาชายฝั่ง และอาชีพของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพประมงพื้นบ้านชายฝั่ง รวมทั้งพื้นที่และผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งแม้จะเป็นเขตการลงทุนอุตสาหกรรมยุคแรกแต่ก็ยังไม่หยุดการดำเนินการเนื่องจากทั้งโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ การเชื่อมโยงกันของระบบสาธารณูปโภค และการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 โดยมีจังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งเป็นจังหวัดที่ติดต่อกันเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมาย ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องเชื่อมโยง จึงเป็นความรุนแรงของปัญหาที่ทวีขึ้นเป็นสองเท่า เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศวิทยาเดียวกัน อยู่ภายใต้ระบบชลประทานเดียวกันของพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา-บางปะกง และระบบนิเวศวิทยาชายฝั่งทะเลเดียวกันของภาคตะวันออกจรดจังหวัดตราด

2.2.1 ความสำคัญทางภูมิศาสตร์และฐานทรัพยากร

อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ในอดีตมีความอุดมสมบูรณ์ของป่าชายเลนและระบบนิเวศชายฝั่งสูงต่อเนื่องตั้งแต่อำเภอมะขามสมุทรปราการจรดอำเภอมะขามสมุทรบุรี จากข้อมูลของกรมป่าไม้เมื่อ พ.ศ. 2541 พบว่า จังหวัดจังหวัดสมุทรปราการมีพื้นที่ป่าชายเลนเหลือเพียงร้อยละ 0.30 ของพื้นที่จังหวัด หรือประมาณ 2.97 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,856.25 ไร่ จากพื้นที่เดิมเมื่อปี พ.ศ. 2522 ที่มีอยู่ประมาณ ร้อยละ 1.04 ของพื้นที่จังหวัด หรือประมาณ 10.4 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 6,500 ไร่ จะเห็นได้ว่าในระยะเวลาเพียง 13 ปี พื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายลงถึงกว่า 4,600 ไร่ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 71.44 การถูกทำลายมีสาเหตุสำคัญ 3 ประการคือ การใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ปัญหามลพิษอุตสาหกรรม และปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง

ในขณะเดียวกัน พื้นที่ด้านทิศเหนือของถนนสุขุมวิทซึ่งเป็นพื้นที่เหมาะสมกับทำนาข้าว และให้ผลผลิตสูงเนื่องจากถูกขนาบด้วยแม่น้ำสายสำคัญสองสายคือ แม่น้ำเจ้าพระยา-บางปะกง ก่อให้เกิดที่ราบลุ่มที่อุดมสมบูรณ์ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศวิทยาอย่างขนานใหญ่เช่นกัน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 4 ประการคือ ปัญหาจากน้ำเสียอุตสาหกรรม ปัญหาจากการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ปัญหาจากโครงการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร และปัญหาจากที่ดินรกร้างว่างเปล่า เหล่านี้ได้ส่งผลต่อการสูญเสียอาชีพอย่างถาวรของประชาชน

2.2.2 ประวัติศาสตร์ชุมชนและรากฐานทางวัฒนธรรม

หมู่บ้านสีลัง ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นหมู่บ้านชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งขนาด 260 ครัวเรือน มีอายุชุมชนกว่า 200 ปี ประชาชนทั้งหมดเป็นคนในพื้นที่นี้มาตั้งแต่ดั้งเดิม ที่ตั้งชุมชนในปัจจุบันเป็นที่ดินสาธารณะไม่มีเอกสารสิทธิเนื่องจากพื้นที่เดิมถูกน้ำทะเลกัดเซาะกลายเป็นส่วนหนึ่งของทะเลไปแล้ว แต่ชาวบ้านจึงมีแค่เอกสารสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้นแต่ไม่มีที่ดิน

2.2.3 โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางสังคม

ผู้อาวุโสของชุมชนยังคงมีบทบาทเป็นศูนย์กลางการชุมชนในการแก้ปัญหาข้อพิพาทขัดแย้งได้โดยไม่ต้องพึ่งกระบวนการทางกฎหมาย ผู้นำที่เป็นทางการไม่ว่าจะเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อบต. ก็ยังให้ความเคารพและยอมรับในรากฐานทางวัฒนธรรมเช่นนี้เสมอมา แม้จะเป็นชุมชนประมงพื้นบ้านที่สูญเสียอาชีพไปแล้วอย่างถาวร แต่ก็ยังคงความอบอุ่นเหนียวแน่นในวัฒนธรรมของตนเอง ผู้คนในชุมชนต่างรู้จักรากเหง้ากันหมดว่าใครเป็นใครมาจากไหน

2.3 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส”

การศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัสนี้ ใช้พื้นที่ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว เป็นพื้นที่หลักในการศึกษา เนื่องจากเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคตะวันออกบนพื้นที่ประมาณ 500,000 ไร่ ของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางแก่เกษตรกรทั้งพื้นที่ทำการเกษตร ผลผลิตทางการเกษตร และความขัดแย้งในชุมชน รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ประชาชนมีความตื่นตัวในปัญหานี้สูง ทั้งทางด้านข้อมูลและการต่อสู้คัดค้าน

2.3.1 ความสำคัญทางภูมิศาสตร์และฐานทรัพยากร

แม้ลักษณะทางภูมิศาสตร์และโครงสร้างทางธรณีวิทยาพื้นจะมีลักษณะเช่นเดียวกับพื้นที่ภาคอีสานตอนใต้ แต่ความสมบูรณ์ของวนอุทยานแห่งชาติตาพระยาและวนอุทยานแห่งชาติปางสีดา ร่วมกับพื้นที่ป่าในเขตประเทศกัมพูชา ส่งผลต่อปริมาณน้ำฝนที่สม่ำเสมอ ฤดูฝนสามารถทำนา-ทำไร่ได้ดีโดยไม่ต้องพึ่งระบบชลประทาน ฤดูแล้งทุ่งหญ้าที่กว้างใหญ่ก็อุดมสมบูรณ์เพียงพอต่อการเลี้ยงสัตว์ในขณะเดียวกัน คุณภาพดินก็มีความอุดมสมบูรณ์ต่อเกษตรกรรมเนื่องจากพื้นที่เดิมคือ ส่วนหนึ่งของผืนป่าตะวันออกที่อุดมสมบูรณ์ กระทั่งพืชสวนหลายชนิดก็สามารถให้ผลผลิตที่ดีได้เนื่องจากมีระดับน้ำใต้ดินที่เพียงพอต่อการทำการเกษตรในฤดูแล้ง

2.3.2 ประวัติศาสตร์ชุมชนและรากฐานทางวัฒนธรรม

ประชาชนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 เป็นผู้ที่ยอพยพเคลื่อนย้ายมาจากภาคอีสานเมื่อประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา อันมีแปลงสัมปทานหลังการทำไม้เป็นเครื่องดึงดูดสำคัญให้เข้ามาจับจองที่ดินทำกิน ทั้งที่ราคาถูกและสามารถจับจองได้เอง กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในปัจจุบันแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มแรงงานรับจ้างในปางไม้ กลุ่มเครือญาติของคนงานในปางไม้ และกลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ด้วยรากฐานทางวัฒนธรรมแบบอีสาน การตั้งชุมชนถิ่นฐานจึงไม่มีความแตกต่างจากวัฒนธรรมเดิมมากนัก อยู่รวมกันเป็นชุมชนเหมือนเช่นหมู่บ้านในภาคอีสานทั่วไป

2.3.3 โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางสังคม

ด้วยรากฐานทางวัฒนธรรมที่ต่อเนื่องมายาวนานและคงความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ผู้นำที่เป็นทางการจึงไม่มีบทบาทความสำคัญเท่ากับผู้อาวุโสหรือตุลาการชุมชน คนส่วนใหญ่ยังยึดแน่นอยู่กับวัฒนธรรมประเพณีเช่นนี้ ผู้อาวุโสคือญาติผู้ใหญ่ของคนทั้งหมู่บ้าน มีบทบาทอย่างสำคัญในการแก้ปัญหาและจัดข้อพิพาทขัดแย้งของชุมชน แม้แต่ผู้นำที่เป็นทางการก็ยังคงให้ความสำคัญเคารพเชื่อฟัง หมอพื้นบ้านยังมีบทบาทไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าแพทย์สมัยใหม่ และที่มีลักษณะพิเศษก็คือ บทบาทของผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยที่มีบทบาทนำและเป็นที่ยอมรับมากกว่าผู้นำที่เป็นทางการทั้งในงานพัฒนาชุมชนและการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ทั้งความขัดแย้งในหมู่บ้านด้วยตนเอง และการดูแลปกป้องผลประโยชน์ของชุมชน การเจรจาต่อรองใด ๆ คนกลุ่มนี้มักจะได้รับบทบาทหน้าที่เช่นนี้เสมอ

2.3.4 โครงสร้างและลักษณะการจัดการที่ดินของชุมชน

การนำเสนอรายงานในบทนี้ก็เพื่อให้เห็นถึงโครงสร้างและลักษณะการจัดการที่ดินในพื้นที่ศึกษา ที่มีรากฐานทางวัฒนธรรมของการจัดการที่ดินโดยชุมชน รวมทั้งปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากวัฒนธรรมกระแสหลักและผลกระทบจากทิศทางการพัฒนาประเทศโดยรวม นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารจัดการที่ดินในชุมชน ประสพการณ์การต่อสู้เคลื่อนไหวเพื่อการแก้ปัญหาดังกล่าว รวมทั้งข้อเสนอและเรียกร้องของชุมชนต่อการจัดการที่ดินอย่างเหมาะสมไม่ก่อผลกระทบกับชุมชน

2.3.5 รากฐานทางวัฒนธรรมของการจัดการที่ดินชุมชน

สังคมไทยมีรากฐานทางวัฒนธรรมในการจัดการที่ดินชุมชนบนพื้นฐานของการเกื้อกูล พึ่งพา และคำนึงถึงประโยชน์ของชุมชนส่วนรวมเป็นสำคัญ ในทุกชุมชนจะมีพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีการแบ่งปันใช้สอยทรัพยากรร่วมกันไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำ แหล่งอาหาร ป่าไม้ มีพื้นที่

สาธารณะที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันไว้ใช้ประโยชน์ส่วนรวม แม้ในเขตที่เป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ อย่างเช่นอำเภอเมือง อำเภอปลวกแดงจังหวัดระยอง หรืออำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้วก็ตาม การถือภูมิลักษณ์ยังเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปของชุมชน ตลาดการชุมชนยังเป็นที่พึ่งอันดับแรกก่อนการพึ่งพาตลาดการทางกฎหมายที่จะเป็นทางออกสุดท้าย

2.3.6 ผลกระทบจากวัฒนธรรมกระแสหลักและทิศทางการพัฒนา

การไหลบ่าเข้ามาของวัฒนธรรมบริโภคนิยมที่กำลังเป็นวัฒนธรรมกระแสหลัก ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน ที่ดินที่เคยเป็นปัจจัยในการผลิตภาคการเกษตรกลับกลายเป็นสินค้าและหลักประกันทางธุรกิจ นำมาซึ่งการรุกราน แย่งชิง ชัดแย้ง และเอาเปรียบกันเองของคนในชุมชน เริ่มตั้งแต่ผลประโยชน์จากการเป็นนายหน้าตัวแทน จัดหาที่ดินให้กับนักธุรกิจ นักลงทุนที่เข้ามาในชุมชน รายได้ไม่ยอมขายก็ใช้วิธีการซื้อที่ดินใกล้เคียง ปิดล้อมให้กลายเป็นที่ดินตาบอดแล้วกวาดราคาซื้อในราคาถูก เงินกลายเป็นเครื่องมือในการทำลายโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนที่สืบทอดรากฐานทางวัฒนธรรมอันดีงามมาอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญคือ การนำที่ดินที่มีศักยภาพในการผลิตทางการเกษตรสูงไปใช้เพื่ออุตสาหกรรมส่งผลต่อการสูญเสียอาชีพของประชาชนอย่างกว้างขวาง

2.3.7 สถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารจัดการที่ดินในชุมชน

ปัญหาวิกฤตการณ์ที่ดิน โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลพวงของทิศทางการพัฒนาและการไหลบ่าของวัฒนธรรมกระแสหลักจนยากเกินกว่าที่ศักยภาพของชุมชนและรากฐานทางวัฒนธรรมการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนจะสามารถบริหารจัดการให้ก่อประโยชน์สูงสุดได้ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ขาดศักยภาพ วิสัยทัศน์ และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะขาดความเชื่อมั่นจากประชาชนในท้องถิ่นเนื่องจากจากประสบการณ์ของประชาชนในพื้นที่ศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเครื่องมือและกลไกสำคัญที่พร้อมจะสนองรับกับทิศทางการพัฒนาเช่นนี้อยู่แล้ว ทั้งการได้ประโยชน์จากการลงทุนในรูปแบบภาษีบำรุงท้องที่และผลประโยชน์เฉพาะตน และการขัดไม่ได้กับนโยบายของหน่วยงานที่เหนือกว่าที่ให้อำนาจปฏิบัติตาม ในขณะเดียวกัน มาตรการทางตามกฎหมายก็ยังอ่อนแอไม่มีประสิทธิภาพและล้าหลังกับสถานการณ์เหล่านี้กำลังเป็นปัญหาที่ท้าทายกับมาตรการและนโยบายสาธารณะ

2.3.8 ประสพการณ์การต่อสู้เคลื่อนไหวของชุมชนกับปัญหาดังกล่าว

ประสพการณ์การต่อสู้เคลื่อนไหวของชุมชนกับปัญหาดังกล่าวในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง กล่าวได้ว่ามีประสพการณ์อย่างอุดมสมบูรณ์และต่อเนื่อง จนสามารถสรุปเป็นข้อเรียกร้องได้ดังต่อไปนี้

1) พื้นที่อำเภอเมืองระยอง

(1) จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ประกอบด้วย ตัวแทนประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ตัวนักวิชาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ฝ่ายราชการ และฝ่ายผู้ประกอบการ ในสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรม

(2) นำที่ดินที่รกร้างว่างเปล่ามาให้เกษตรกรเช่าทำกินในราคาที่เป็นธรรม โดยบังคับด้วยมาตรการด้านภาษี

(3) ให้รัฐบาลซื้อที่ดินรกร้างว่างเปล่าคืนมา แล้วจัดสรรในรูปแบบนิคมเกษตรกรรมให้เกษตรกรรายย่อยเช่าซื้อในระยะยาว

2) อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง

(1) ยกเลิกนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่มีศักยภาพทางด้านเกษตรกรรม

(2) การก่อสร้างแหล่งน้ำจะต้องมีสัดส่วนเพื่อเกษตรกรรมที่เหมาะสม ไม่ใช่ไปใช้ในภาคอุตสาหกรรมแต่ฝ่ายเดียวโดยละเลยภาคเกษตรกรรม

(3) การส่งเสริมอุตสาหกรรมต้องไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและพื้นที่เกษตรกรรม

3) พื้นที่หมู่บ้านสีลัง ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ

(1) ยกเลิกโครงการก่อสร้างป้อมบังคับน้ำเสียรวมคลองด่าน

(2) กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดกับผู้ประกอบการที่ขาดความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

4) พื้นที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว

(1) ยกเลิกโครงการปลูกยูคาลิปตัส 500,000 ไร่ในภาคตะวันออก

(2) ยูคาลิปตัสที่ส่งเสริมการปลูกไปแล้วจะต้องกำหนดเขตให้ชัดเจน ที่ไม่ส่งผลกระทบต่ออาชีพและพื้นที่เกษตรกรรมของชุมชนท้องถิ่น

(3) กำหนดแนวเขตอุทยานให้ชัดเจน ด้วยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการที่มีตัวแทนประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบเป็นกรรมการ ตัวแทนนักวิชาการที่เป็นอิสระและเป็นกลางเป็นกรรมการ และตัวแทนจากกรมป่าไม้เป็นกรรมการ ในสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรม

(4) ยกเลิกเขตป่าสงวนที่ทับที่ดินทำกินของประชาชน แล้วออกเอกสารสิทธิให้กับเจ้าของที่ดิน

(5) ยกเลิกการนำพื้นที่ป่าสงวนและพื้นที่ ส.ป.ก. ให้เอกชนเช่าปลูกยูคาลิปตัส

3. สถานการณ์ปัจจุบันของชุมชน

การศึกษาในบทนี้เพื่อต้องการแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ปัจจุบันที่ดำรงอยู่ของชุมชนในพื้นที่ศึกษาภายหลังจากที่ถูกอิทธิพลของวัฒนธรรมกระแสหลักและทิศทางการพัฒนาเข้าครอบงำทั้งในส่วนที่เป็นศักยภาพของชุมชน คุณภาพชีวิตและความมั่นคงของประชาชน ฐานทรัพยากร รวมทั้งสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไป และถือเป็นบทสรุปของรายงานการศึกษานี้

3.1 สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน

การไหลบ่าเข้ามาของวัฒนธรรมกระแสหลัก และกระแสการพัฒนาในปัจจุบัน แม้ด้านหนึ่งจะมีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจต่ออาชีพเกษตรกรรมที่ต้องสูญเสียไป พืชผลทางการเกษตรเสียหายเพราะมลพิษอุตสาหกรรมและผลกระทบจากการปลูกยูคาลิปตัส สังคมสับสนวุ่นวายขึ้นเพราะการเคลื่อนย้ายเข้ามาของคนต่างถิ่นเพื่อหางานทำให้เกิดความหลากหลายและขัดแย้งแปลกแยกทางวัฒนธรรม แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ส่งผลให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีความสามัคคีกันมากขึ้น เห็นอกเห็นใจกันมากขึ้น มีทางเลือกในอาชีพอื่นมากขึ้นสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงใหม่ได้อย่างสอดคล้อง ตัวชี้วัดสำคัญก็คือ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันได้อย่างกว้างขวางและเข้มแข็งและต่อเนื่องในการร่วมกันแก้ปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อชุมชนของตนอย่างรุนแรง ดังเช่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทุกแห่ง กลายเป็นวัฒนธรรมใหม่ที่นำศึกษาอย่างจริงจังและเป็นประเด็นที่ทำหาย

3.2 ศักยภาพของชุมชนในปัจจุบัน

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โครงสร้างเชิงอำนาจเปลี่ยนแปลงไปและสลับซับซ้อนขึ้น ผู้นำที่เป็นทางการเข้ามามีบทบาทมากขึ้นแต่ก็ยังเป็นความแปลกแยกของชุมชน นักธุรกิจนักลงทุนเริ่มเข้ามามีบทบาทแทรกแซงในรูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น ตลาดการชุมชนและผู้อาวุโสในชุมชนเริ่มหมดบทบาทไป มองจากปรากฏการณ์ภายนอกเหมือนหนึ่งว่าชุมชนขาดศักยภาพในการบริหารจัดการและแก้ปัญหาของตน แต่เมื่อมีประเด็นปัญหาของการละเมิดสิทธิชุมชน สิทธิในทรัพยากร ชุมชนก็สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างมีพลังและต่อเนื่อง ประเด็นสำคัญในการเคลื่อนไหวระดมพลังจากชุมชนก็คือ สิทธิชุมชน สิทธิในฐานทรัพยากรที่กำหนดให้อำนาจชุมชนและประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นประเด็นที่ทำหายอีกประเด็นหนึ่งของพลังศักยภาพในเงื่อนไขใหม่ของชุมชนท้องถิ่นที่จะพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญต่อไป

3.3 คุณภาพชีวิตและความมั่นคงของประชาชน

พิจารณาทางกายภาพแล้วดูเหมือนหนึ่งว่า คุณภาพชีวิตและความมั่นคงในชีวิตของประชาชนจะดีขึ้นเนื่องเพราะรอบกายเต็มไปด้วยสิ่งอำนวยความสะดวก แต่การสูญเสียอาชีพ การสูญเสียที่ดินทำกินอย่างไม่เป็นธรรม การแย่งชิงทรัพยากร เนื่องจากกระแสการพัฒนาในยุคปัจจุบัน คุณภาพชีวิตที่เสื่อมทรามลงเนื่องเพราะปัญหามลพิษอุตสาหกรรมรอบตัว เหล่านี้กำลังเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่งกำลังเผชิญอยู่อย่างยากลำบาก

3.4 ฐานทรัพยากร

ฐานทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตของประชาชนกำลังถูกแบ่งปันแย่งชิงจากนักธุรกิจ นักลงทุนจากต่างถิ่น ฐานทรัพยากรอันเป็นต้นทุนทางธรรมชาติที่รังสรรค์ไว้ให้มนุษย์ใช้สอยร่วมกัน กำลังถูกรบครอบด้วยมาตรการกีดกันทางกฎหมาย เกษตรกรที่เคยเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำกลับไม่มีสิทธิและโอกาสใช้สอยน้ำจากอ่างเก็บน้ำนั้นเพื่ออาชีพเกษตรกรรมของตน แต่น้ำกลับนำไปให้สัมปทานกับบริษัทเอกชนจัดการและสร้างรายได้ส่วนตน ที่ดินที่มีศักยภาพทางการเกษตรสูงกลับถูกนำไปใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและการปลูกยูคาลิปตัสเพื่อผลประโยชน์ของธุรกิจเอกชน พืชผลทางการเกษตรเสียหายเพราะผู้ประกอบการขาดความรับผิดชอบในการปล่อยของเสียที่เป็นพิษในขณะที่มาตรการทางกฎหมายก็อ่อนแอ พื้นที่ป่าชายเลนนับพันไร่ที่มีค่าอย่างประเมินมิได้กลับถูกทำลายเพื่อสร้างเป็นบ่อน้ำบาดาลเสียให้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่ขาดความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เหล่านี้คือประเด็นปัญหาที่กำลังท้าทายต่อการกำหนดมาตรการในการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรมอย่างเท่าเทียม เหมาะสม

4. ภาพรวมการศึกษาโดยวิธีการประเมินพื้นที่ทำการศึกษแบบเร่งรัด

4.1 โดยมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ (Participatory Rural Appraisal , PRA)

แนวทางในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยวิธีการประเมินพื้นที่ทำการศึกษแบบเร่งรัด โดยมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ (Participatory Rural Appraisal, PRA) รูปแบบสำคัญคือ การเปิดเวทีระดมความเห็นจากกลุ่มเป้าหมาย และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือแหล่งข้อมูลสำคัญในท้องถิ่น อาทิ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการในระดับปฏิบัติการ นักข่าวท้องถิ่น และปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น

ความเห็น สภาพปัญหา และข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้มาด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นข้อมูลที่น่าสนใจเพราะเป็นข้อมูลที่ส่วนใหญ่ไม่เคยปรากฏในรายงานทั้งที่เป็นเอกสารทางวิชาการและเอกสารราชการมาก่อน วิธีการศึกษานี้ทำให้คณะผู้วิจัยได้พบว่า ความเห็นและข้อเสนอแนะ

จากภาคประชาชน ทั้งที่มามีการทำงานเป็นกลุ่ม เป็นองค์กรภาคประชาชน หรือที่เป็นปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นปราชญ์ชาวบ้าน ล้วนเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าในการนำไปทำการศึกษาวิเคราะห์ได้ในหลายมิติ

กล่าวโดยรวม รายงานฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่ที่การศึกษาประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการประเมินโดยภาพรวมของพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง ผลของการประเมินแบบเร่งรัดโดยมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ (Participatory Rural Appraisal, PRA) ที่จะแสดงให้เห็นสภาพของปัญหา ที่มาหรือสาเหตุของปัญหา และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นข้อมูลและความเห็นของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษาทั้งสิ้น และสุดท้ายเป็นการประเมินระบบการบริหารจัดการการขัดแย้งในพื้นที่ศึกษา ทั้งระบบที่เป็นทางการและระบบของคนในพื้นที่ เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพของการบริหารการจัดการการขัดแย้ง

ข้อค้นพบประการสำคัญของคณะผู้วิจัยในภาคตะวันออกของการทำการศึกษาในระยะที่สองคือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง ไม่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทต่อการแก้ปัญหาหรือคลี่คลายปัญหาเลย และในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเป็นผู้ก่อปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่เสียเอง เนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่สลับซับซ้อน

ประการที่สอง ปัญหาของพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง เป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นทั้งสิ้น เป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขให้สำเร็จได้ในเฉพาะที่เฉพาะแห่ง แต่ในทางตรงกันข้ามก็พบว่ารูปแบบ แนวทาง และข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนในการแก้ปัญหานั้นมีคุณค่าต่อการศึกษาในระยะต่อไป

4.2 องค์การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในระดับท้องถิ่น :

ประเมินจากพื้นที่ทำการศึกษา

ภาพรวมของการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทำการศึกษาทั้ง 3 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด พบว่า ในแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินไม่มีแผนงานที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำลังเป็นปัญหาของชุมชน อาทิ การจัดการกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เกิดจากการกว้านซื้อที่ดินกันเองในยุคนเศรษฐกิจเฟื่องฟู และเป็นปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การกำหนดเขตการใช้ที่ดินของชุมชน การจัดการเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ เป็นต้น สิ่งเดียวที่กำหนดเป็นแผนรูปธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและการอุปโภคบริโภคซึ่งเป็นแหล่งน้ำขนาดเล็กประเภทเหมืองฝาย ในขณะที่การพัฒนาและบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดใหญ่เป็นเรื่องของนโยบายและองค์กรจากส่วนกลางโดยกรมชลประทานและ

บริษัทเอกชน (บริษัทบริหารและจัดการน้ำภาคตะวันออก จำกัด/Eastwater) ที่ได้รับสัมปทาน และการรณรงค์สร้างสำนึกเรื่องการใช้ทรัพยากรดิน

ในขณะเดียวกัน การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของท้องถิ่นกลับถูกยกให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่เหนือขึ้นไป โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมหรือการประสานแผนการพัฒนาาร่วมกัน หรือกระทั่งเป็นการกำหนดนโยบายหรือทิศทางจากส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ในโครงการพัฒนาของรัฐ ท้องถิ่นจะมีบทบาทน้อยมากหรือไม่มีเลยในการกำหนดทิศทางและแผนการพัฒนา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ทุกอย่างจะเป็นบทบาทของส่วนกลาง

ถ้าหากพิจารณาในด้านที่ภูมิภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่ถูกใช้เป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ตามยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาประเทศแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกกำหนดมาจากโครงสร้างส่วนบนย่อมเป็นการยากที่กลไกในระดับท้องถิ่นจะจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ศึกษายังไม่พบว่ามีนโยบายหรือทิศทางในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในเชิงรุก ในขณะที่ปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ศึกษากำลังอยู่ในภาวะวิกฤตที่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการเชิงรุกในการบริหารจัดการที่เหมาะสมและสอดคล้องโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ แม้ปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางนโยบายที่ถูกกำหนดจากโครงสร้างส่วนบนก็ตาม แต่ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับรากหญ้าจะยืนหยัดในผลประโยชน์ของประชาชนในการสงวนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ด้วยการเป็นตัวแทนในการสะท้อนความเรียกร้องต้องการของประชาชน ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดอนาคตของตนเอง ก็น่าจะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายจากโครงสร้างส่วนบนได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันกลับมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับสนองนโยบายเพียงด้านเดียว ทั้งนี้เพราะสาเหตุสำคัญ 3 ประการคือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นอิสระถูกกลไกอำนาจรัฐที่สูงกว่าครอบงำ นโยบายของรัฐที่เน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ในทางงบประมาณอุตสาหกรรมจึงเป็นรายได้หลักของท้องถิ่น และอิทธิพลของการพัฒนากระแสหลักที่ส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราคาที่ดินที่สูง

5. การประเมินพื้นที่ทำการศึกษาแบบเร่งรัด

5.1 โดยมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ (Participatory Rural Appraisal, PRA)

5.1.1 วิธีการประเมิน

วิธีการในการประเมินพื้นที่ศึกษาใช้ 2 วิธีการคือ

- 1) การสัมภาษณ์ โดยการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการในส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 2) การจัดเวทีระดมปัญหาจากกลุ่มเป้าหมาย

การจัดเวทีระดมปัญหาจากกลุ่มเป้าหมาย มีกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมเวทีละประมาณ 30-50 คน ในแต่ละพื้นที่ทำการศึกษาตามสภาพปัญหาที่ตนเองประสบอยู่ ใช้เวลา 2 วัน 1 คืน โดยกำหนดประเด็นการประเมินไว้ 4 ประเด็นคือ

- สภาพปัญหาปัจจุบันที่ประสบอยู่
- ที่มาและสาเหตุของปัญหา
- บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- แนวทางการแก้ไขปัญหา หรือข้อเสนอแนะจากภาคประชาชน

วิธีการข้างต้นใช้ประเมินในพื้นที่อำเภอปลวกแดง, อำเภอเมือง จังหวัดระยอง และพื้นที่หมู่บ้านสีลัง ตำบลคลองด่าน อำเภอบางปะอิน จังหวัดสมุทรปราการ

สำหรับการประเมินในพื้นที่ตำบลแซร์อ้อ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้วมีความแตกต่างจากสองพื้นที่ข้างต้นเล็กน้อย กล่าวคือ สภาพปัญหาในพื้นที่นี้แม้จะมีปัญหาร่วมกันคือ ประชาชนสูญเสียที่ดินทำกิน แต่มีสาเหตุและที่มาของปัญหาแตกต่างกันไป จึงได้แบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็นกลุ่มย่อยตามสภาพปัญหาเพื่อการระดมความเห็นในสองประเด็นแรกคือ สภาพปัญหาปัจจุบันที่ประสบอยู่และที่มาและสาเหตุของปัญหา การแบ่งกลุ่มย่อยตามสภาพปัญหาของประชาชนคือ

- ปัญหาพื้นที่ทหารทับที่ดินทำกิน
- ปัญหาการประกาศหรือขยายเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินทำกิน
- ปัญหานโยบายการปลูกป่าทดแทนของรัฐบาล
- ปัญหาโครงการปลูกยูคาลิปตัส

หลังจากนั้นจึงรวมกลุ่มใหญ่เพื่อร่วมกันระดมความเห็นต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการแก้ไขปัญหาคือเป็นข้อเสนอแนะจากภาคประชาชน โดยมีข้อสรุปดังนี้

5.1.2 พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม”

พื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง มีลักษณะพิเศษที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ศึกษาก็คือ พื้นที่อำเภอเมือง เป็นพื้นที่ที่อยู่ในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเปโตรเคมีที่ ก่อมลพิษอุตสาหกรรมสูง ที่ปัจจุบันมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเต็มโครงการแล้ว ในขณะที่พื้นที่ อำเภอปลวกแดงเป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 1 และ 2 ต่อเนื่องกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “พื้นที่อำเภอปลวกแดงเป็นประตูไปสู่โครงการ พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 2” นั่นเอง

5.1.2.1 สภาพปัญหาปัจจุบัน

จากลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้นส่งผลต่อสภาพปัญหาของพื้นที่ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พื้นที่อำเภอเมืองจะได้รับผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมสูงที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของ ประชาชนและพื้นที่เกษตรกรรม พบว่าประชาชนที่อยู่ในรัศมีระยะประมาณ 10 กิโลเมตรโดย รอบพื้นที่อุตสาหกรรมจะเป็นโรคทางเดินหายใจหรือภูมิแพ้แบบถาวร และในระยะที่ใกล้กว่านี้ก็ จะปรากฏอาการของเป็นโรคผิวหนังตามมา น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำใต้ดินที่เป็นบ่อ ดินความลึกไม่เกิน 5 เมตร และน้ำฝน ไม่สามารถใช้ในการอุปโภคบริโภคได้ ในขณะที่พื้นที่ อำเภอปลวกแดง ที่เป็นประตูสู่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 2 มีลักษณะ สภาพปัญหาสำคัญที่ดำรงอยู่อย่างน้อยสามประการคือ ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมที่ส่งผลต่อพื้น ที่ทางการเกษตร ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรทั้งที่ดินและแหล่งน้ำ ปัญหาเอกสารสิทธิ

5.1.2.2 ที่มาและสาเหตุของปัญหา

สาเหตุสำคัญของปัญหาอำเภอเมือง จังหวัดระยองที่นอกเหนือจากปัญหามาตรการควบคุมการปล่อยของเสียอุตสาหกรรมให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังมี สาเหตุสำคัญของปัญหาอีกอย่างน้อยสองประการคือ ปัญหาการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไป ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่มีการกำหนดแนวกันชนระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมกับเกษตร กรรมที่ชัดเจนและเหมาะสม

5.1.2.3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไม่พบว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลจะเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาและการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ที่ดินแต่อย่างใด นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่ามีแผนงาน ทิศทาง หรือการกล่าวถึง

บทบาทหน้าที่ในการแก้ปัญหาและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นทั้งที่กำลังเป็นปัญหา ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและอาชีพเกษตรกรรมของประชาชนที่กำลังอยู่ในขั้นวิกฤต

5.1.3 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป่าชายเลน”

5.1.3.1 สภาพปัญหาปัจจุบัน

ชุมชนสีล้ง ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นชุมชนประมงชายฝั่งที่เก่าแก่แห่งหนึ่งของจังหวัดสมุทรปราการ ความเปลี่ยนแปลงของชุมชนและระบบนิเวศเริ่มขึ้นเมื่อประมาณปี 2505 เมื่อเริ่มมีการพัฒนาพื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ป่าชายเลนเริ่มถูกทำลายเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โรงงาน ท่าเรือ เริ่มได้รับการพัฒนามากขึ้น และเริ่มชัดเจนขึ้นเมื่อประมาณปี 2520 พื้นที่ป่าชายเลนเริ่มถูกกัดเซาะ แผ่นดินหายไปในทะเล บ้านเรือนเริ่มต้องย้ายหนีถอยร่นขึ้น ในช่วงนี้แผ่นดินถูกกัดเซาะปีละประมาณ 5 เมตร

ปี 2525-2535 ถือได้ว่าเป็นช่วงวิกฤตที่สุดเมื่อภาคตะวันออกถูกใช้เป็นพื้นที่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ป่าชายเลนถูกทำลายอย่างรุนแรงที่สุดในช่วงนี้ แผ่นดินจมหายไปในทะเลรุนแรงที่สุดเฉลี่ยถึงปีละประมาณ 50 เมตร และตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบันสถานการณ์ก็ยังไม่ดีขึ้น แผ่นดินหายไปอย่างต่อเนื่องไม่มีที่ทำว่าจะยุติ

5.1.3.2 ที่มาและสาเหตุของปัญหา

ด้วยภูมิปัญญาพื้นบ้านของชาวประมงชายฝั่ง และความเห็นของเจ้าหน้าที่ป่าไม้อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการตรงกันว่า สาเหตุสำคัญน่าจะมาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตลอดแนวชายฝั่งทั้งสองด้านของกันอ่าวไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างท่าเรือที่เริ่มตั้งแต่ท่าเรือคลองเตย ท่าเรือน้ำลึกด้านปากแม่น้ำบางปะกง และการสร้างท่าเรือที่แหลมตะกวด จังหวัดชลบุรี ซึ่งอาจรวมไปถึงอิทธิพลของท่าเรือน้ำลึกที่สัตหีบ จังหวัดชลบุรี และท่าเรือที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการกัดเซาะและการพังทลายของชายฝั่งตั้งแต่ปากแม่น้ำบางปะกงจรดอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี อิทธิพลของการก่อสร้างท่าเรือที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่งที่สำคัญอย่างน้อยสองประการคือ การขุดลอกร่องน้ำทั้งแม่น้ำเจ้าพระยาและบางปะกง และการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำทั้งจากการขุดลอกร่องน้ำและการถมทะเลเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

5.1.3.3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาทั้งเอกสารและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับบริหารของ อบต. คลองด่าน ไม่พบว่ามีแผนงาน งบประมาณ หรือแนวทางที่ชัดเจนในการแก้ปัญหานี้ ทั้งปัญหาการพังทลายของชายฝั่งและการจัดสรรที่ดินให้กับผู้ที่ประสบปัญหา แม้กระทั่งวัดสีล้งที่ปัจจุบันกำลัง

ถูกน้ำท่วมและที่ดินใกล้พังทลายหมดแล้วก็ตาม มีการเข้ามาแก้ปัญหาบ้างก็คือ ป่าไม้อำเภอ บางปอ ที่เริ่มแก้ปัญหาด้วยการปลูกป่าชายเลนทดแทนแต่ก็ประสบความล้มเหลว ปัจจุบันมีการทดลองนำไม้ไผ่มาปักตามแนวชายฝั่งเพื่อการลดกระแสน้ำที่กัดเซาะ แต่ก็ยังไม่เห็นผลที่ชัดเจน ประกอบกับมีงบประมาณจำนวนจำกัดจึงไม่สามารถทำได้มากนัก ทำได้แต่เฉพาะตรงส่วนที่มีการกัดเซาะอย่างรุนแรงเท่านั้น

5.1.4 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส”

5.1.4.1 สภาพปัญหาปัจจุบัน

พื้นที่ศึกษาคำบลแซร์อ้อ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว เป็นชุมชนใหม่ที่เกิดขึ้นเมื่อไม่เกิน 50 ปีที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดอพยพย้ายถิ่นมาจากภาคอีสานและส่วนใหญ่คืออีสานตอนใต้ซึ่งมีพื้นที่เกี่ยวเนื่องกันคือ จังหวัดบุรีรัมย์และนครราชสีมา เป็นการอพยพเคลื่อนย้ายมาในยุคการเปิดป่าจังหวัดปราจีนบุรี โดยเฉพาะการเปิดผืนป่าตาพระยา เมืองและวังน้ำเย็น ให้ประชาชนได้จับจองเพื่อเป็นแนวกันชนระหว่างรัฐบาลกับการต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ประชาชนส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดทำกินในที่ดินที่รัฐยังไม่มีกรรมสิทธิ์ให้ออกเอกสารสิทธิให้จนถึงปัจจุบัน แม้ในระยะหลังจะมีการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน ปัญหาสำคัญของพื้นที่ศึกษาจึงเป็นปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดไม่มีสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง จึงขาดความมั่นคงในอาชีพ อันเป็นที่มาของปัญหาความยากจน อำเภออรัญประเทศ วัฒนานคร และตาพระยา จึงเป็นอำเภอที่ประชาชนมีความยากจนที่สุดของจังหวัดสระแก้ว และจังหวัดสระแก้วก็เป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดของภาคตะวันออกเช่นกัน

5.1.4.2 ที่มาและสาเหตุของปัญหา

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น มีเงื่อนไขตัวแปรมากมายที่ทำให้ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กระทั่งการถูกแย่งยึดที่ดินทำกินไป ด้วยสาเหตุสำคัญคือ ปัญหาที่ดินทหารทับที่ดินทำกินของประชาชน ปัญหาการประกาศหรือขยายเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินทำกิน ปัญหานโยบายการปลูกป่าทดแทนของรัฐบาล และปัญหาโครงการปลูกยูคาลิปตัส ซึ่งปัญหาและผลกระทบจากการดำเนินโครงการนี้เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมคือ การใช้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ประชาชนทำกินอยู่ก่อนแล้ว การใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ที่ส่วนใหญ่เป็นที่ดินทำกินของประชาชน (โดยการเช่าจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่เป็นผู้ครอบครอง) การใช้พื้นที่ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก่อให้เกิดการฉ้อฉลในโครงการปลูกป่าทดแทน และการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่มี

ชาวบ้านเช่าที่ดินทำกินอยู่ก่อนแล้วเมื่อนำที่ดินเข้าร่วมโครงการจึงเท่ากับเป็นการไล่ชาวบ้านให้ไม่มีที่ดินทำกินนั่นเอง

5.1.4.3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่เกินกว่าศักยภาพและอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง แต่สำหรับบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในระดับรากหญ้าที่ต้องมีหน้าที่ในการสะท้อนปัญหา สะท้อนข้อเรียกร้องต้องการของประชาชน และการประสานงานให้เกิดการแก้ปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสมกับชุมชนเป็นหน้าที่ที่ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ จากการศึกษาแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาวขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งศึกษาเทียบเคียงกับแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อื่นที่ชาวบ้านประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ก็ไม่พบว่ามีแผนงานที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ รวมทั้งจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นและวิสัยทัศน์ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือในเรื่องนี้ก็ไม่มีความเห็นต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด อ้างแต่ว่าเป็นเรื่องของหน่วยงานที่เหนือกว่าและอำนาจมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

5.2 การประเมินระบบการบริหารจัดการการขัดแย้งในพื้นที่ศึกษา

5.2.1 พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม”

5.2.1.1 ระบบทางการ

ในพื้นที่การศึกษาทั้งสองแห่ง คือ อำเภอเมืองและอำเภอบลวกแดง ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่พบว่ามีระบบหรือแผนงานในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับประชาชน อบต.ในฐานะที่เป็นหน่วยบริหารจัดการในระดับพื้นฐานของชุมชนยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่และอำนาจของตนในการแก้และคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งและหลายครั้งที่บทบาทของ อบต. กลายเป็นผู้สร้างปัญหาความขัดแย้งเสียเอง

5.2.1.2 ระบบคนในพื้นที่

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงกลับเป็นฝ่ายที่ลุกขึ้นมาแสวงหาหนทางในการแก้ปัญหาของตนเอง แต่เนื่องจากปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาใหม่ที่มาพร้อมกับนโยบายการพัฒนากระแสหลัก ภูมิปัญญาดั้งเดิมและองค์ความรู้ของชุมชนที่มีอยู่ไม่เพียงพอและสอดคล้องกับการจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้ การรวมกลุ่มกันเพื่อค้นคว้าแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาร่วมกันจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ประชาชนมีการรวมกลุ่มกันเพื่อการแก้

ปัญหาร่วมกัน ซึ่งมีหลากหลายในพื้นที่ศึกษา ทั้งกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและกลุ่มประชาคมอื่นที่เกิดขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาดังกล่าว มีการรวมกลุ่มกันแก้ปัญหาการจัดการชุมชนนุญเรียกร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงอย่างต่อเนื่องในหลายกรณี นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมในจังหวัดระยองยังได้มีการประสานงานกันเป็นเครือข่ายในการสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อการเคลื่อนไหวแก้ปัญหาาร่วมกันทั้งอำเภอเมือง อำเภอปลวกแดง มาบตาพุด และบ้านค่าย

5.2.1.3 ประสิทธิภาพของการบริหารการจัดการการขัดแย้ง

ระบบที่มีอยู่และประสิทธิภาพของการจัดการ ระบบที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาในระดับนี้ได้ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในระดับโครงสร้างทางนโยบาย (โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก) ที่มีปัญหาและความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจที่สลับซับซ้อน ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยสามประการ คือ ปัญหาด้านองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาขนาดใหญ่ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างระบบทุน-อิทธิพลท้องถิ่นกับการบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในฐานะที่เอื้อประโยชน์และพึ่งพากัน และปัญหานโยบายของรัฐบาลต่อการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการหารายได้เพื่อการพึ่งตนเอง เหล่านี้เป็นความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจที่สลับซับซ้อน ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการแก้ปัญหาประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.1.4 ข้อเสนอแนะ

- 1) ใช้มาตรการด้านภาษีในการแก้ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ให้รัฐบาลซื้อที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีปัญหาด้านการเงิน (NPL) คืนมาจัดสรรให้เกษตรกรได้เช่าซื้อในราคาถูกระยะยาว
- 3) ยกเลิกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. แล้วออกเอกสารสิทธิที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยสมบูรณ์
- 4) กำหนดแนวกันชนของการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างเขตอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และที่อยู่อาศัยให้ชัดเจน และมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวด
- 5) จัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรที่รวมศูนย์และมีอำนาจในการตรวจสอบและแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

5.2.2 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป่าชายเลน”

5.2.2.1 ระบบทางการ

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านไม่มีบทบาทต่อการแก้ปัญหาได้เลย ด้วยเหตุผลที่เป็นข้อจำกัดด้านงบประมาณ เมื่อเทียบกับความรุนแรงและขนาดของปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งที่รุนแรงและกว้างขวางเช่นนี้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ได้แสดงบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการประสานงาน ประสานความร่วมมือ หรือสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนให้กับหน่วยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นศูนย์กลางของชุมชนของประชาชนในการระดมความเห็นเพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการแก้ปัญหา ในขณะนั้นหน่วยงานอื่นที่เข้ามาทำโครงการเพื่อการแก้ปัญหานี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ และเป็นโครงการที่ประชาชนเห็นว่าไม่สามารถแก้ปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นโครงการที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ เป็นการดำเนินการโดยฝ่ายราชการเพียงฝ่ายเดียวซึ่งประชาชนเห็นว่าฝ่ายราชการยังไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหานี้อย่างจริงจัง

5.2.2.2 ระบบคนในพื้นที่

การแก้ปัญหาที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหากันเองของชาวบ้าน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะชาวบ้านมีปัญหาคัดเฉพาะหน้าเร่งด่วนที่ต้องเร่งแก้ไขสามประการ คือ การหาที่ดินใหม่สำหรับการสร้างที่อยู่อาศัย การแบ่งปันทำเทียบเรือหรือจอดเรือ และการแบ่งปันพื้นที่ทำกิน การแก้ปัญหาโดยกระบวนการชุมชนเช่นนี้ เป็นความสอดคล้องกลมกลืนกับวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนอย่างเหมาะสม ไม่มีการก่อสร้างใด ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความแปลกแยกแตกต่างไปจากชุมชนดั้งเดิม นอกจากจำนวนบ้านจะแออัดขึ้นเนื่องจากมีพื้นที่อันจำกัดเท่านั้น ยังมีพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนใช้สอยร่วมกันแบ่งปันไว้อย่างชัดเจนโดยไม่มีการบุกรุกทำลาย แม้ชาวบ้านจะขาดแคลนที่ดินก็ตามเพียงใดก็ตาม

5.2.2.3 ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการการขัดแย้ง

ระบบที่มีอยู่และประสิทธิภาพของการจัดการ ด้วยขนาดและความรุนแรงของปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวางเช่นนี้ รวมทั้งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางนโยบาย และเป็นปัญหาผลกระทบจากระบบนิเวศกันอ่าวไทยทั้งระบบ ระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน จึงไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้เพียงลำพัง ทั้งในด้านองค์ความรู้ งบประมาณ และขอบเขตของปัญหา แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านยังขาดประสิทธิภาพด้วยการทำหน้าที่หรือแสดงบทบาทในฐานะที่เป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่เป็น

ตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนในการเป็นศูนย์กลางของชุมชนในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหา ระดมปัญหาและความเห็นจากประชาชน สะท้อนปัญหาและความเห็นจากประชาชนผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาในระดับนโยบาย เพื่อผลต่อการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

5.2.2.4 ข้อเสนอแนะ

- 1) ให้ยกเลิกทำเรือคลองเตยและการขุดลอกปากแม่น้ำเจ้าพระยา เนื่องจากเป็นสาเหตุสำคัญของการพังทลายของชายฝั่งกันอ่าวไทยตั้งแต่ปากแม่น้ำบางปะกงถึงอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี
- 2) ให้ยกเลิกทำเรือเอกชนในอ่าวบางปะกงทั้งหมดและยกเลิกการขุดลอกร่องน้ำ เพราะเป็นสาเหตุสำคัญของการพังทลายของชายฝั่งบริเวณกันอ่าวบางปะกงที่รุนแรง
- 3) ให้ปรับปรุงแบบก่อสร้างโครงการถนนเลียบริมทะเลตะวันออกให้สามารถทำหน้าที่เป็นเขื่อนกันชายฝั่งได้ด้วย

5.2.3 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส”

5.2.3.1 ระบบทางการ

องค์การบริหารส่วนตำบลแซร์อ้อ ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งทั้งหลายได้ เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลอย่างกว้างขวาง และมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งยังเป็นปัญหาในระดับโครงสร้างทางนโยบาย แต่อย่างไรก็ตาม อบต.ก็ไม่ได้แสดงบทบาทในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชุมชนในการรวบรวมปัญหา ระดมปัญหาและข้อเสนอแนะจากประชาชนในท้องถิ่นเพื่อการประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหา กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายแต่อย่างใด

5.2.3.2 ระบบคนในพื้นที่

ในการแก้ปัญหาที่ผ่านมา ประชาชนในพื้นที่จะร่วมกันแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยที่ไม่สามารถพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานราชการใดได้เลย แนวทางการแก้ปัญหาที่สำคัญ คือ การรวมกลุ่มกันเองของประชาชนและประสานกับองค์กรภาคประชาชนอื่นเพื่อร่วมกันเคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหา ส่งผลให้เกิดเป็นรูปขบวนขององค์กรภาคประชาชนของจังหวัดสระแก้วที่ค่อนข้างเข้มแข็งและมีกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่ต่อเนื่อง ทั้งที่

ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่เป็นความขัดแย้งที่ค่อนข้างรุนแรงกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่เชื่อมโยงถึงอิทธิพลระดับชาติ จากการศึกษาคณะผู้วิจัยค้นพบว่า เหตุผลสำคัญที่ขบวนการภาคประชาชนของจังหวัดสระแก้วสามารถดำรงอยู่ พัฒนาไป และแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่งเพราะ มีขบวนการที่เข้มแข็งต่อเนื่องและข้ามพรมแดนของท้องถิ่น สามารถสร้างความร่วมมือเป็นเครือข่ายได้อย่างกว้างขวาง มีผลงานความสำเร็จและความคืบหน้าเป็นระยะ และประการสุดท้าย มีขบวนการของผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยร่วมขบวนการเคลื่อนไหวซ้อนทับอยู่

5.2.3.3 ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการการจัดการขัดแย้ง

ระบบที่มีอยู่และประสิทธิภาพของการจัดการ ระบบที่มีอยู่ไม่สามารถบริหารจัดการความขัดแย้งเหล่านี้ได้เลย สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากไม่ทำหน้าที่บทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการรวบรวมปัญหา ระดมปัญหาจากประชาชนเพื่อผลักดันให้หน่วยที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหาของท้องถิ่นแล้ว ด้วยโครงสร้างเชิงอำนาจที่สลับซับซ้อนขององค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมาเป็นปัญหาขัดแย้งกับชาวบ้านเสียเอง

5.2.3.4 ข้อเสนอแนะ

- 1) ให้ยกเลิกโครงการปลูกยูคาลิปตัสที่รัฐบาลต้องมีพันธะสัญญาในการจัดหาที่ดินให้เอกชนเช่าดำเนินการ เนื่องจากเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียที่ดินทำกินของประชาชน
- 2) โครงการปลูกป่าทดแทนและการขยายแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในโครงการและการตรวจสอบ
- 3) ให้รัฐบาลยกเลิกพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพความเป็นป่า แล้วให้สิทธิทำกินแก่ประชาชน
- 4) หน่วยงานใดที่ครอบครองที่ดินไว้แล้วไม่ได้ทำประโยชน์ ต้องนำมาจัดสรรให้เป็นที่ดินทำกินของประชาชน
- 5) ตรวจสอบหน่วยงานทุกหน่วยงานที่จะเปิด หรือบุกรุกที่ดินทำกินของประชาชน แล้วนำที่ดินเหล่านั้นคืนให้เจ้าของเดิม
- 6) รัฐบาลต้องตรวจสอบเจ้าของสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. ในกรณีการถือครองเกินกฎหมายกำหนดและการฉ้อฉล (ถือในนามบุคคลอื่น)

5.3 การศึกษาการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Planning, PAP)

แนวทางในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Planning, PAP) รูปแบบสำคัญคือ การเปิดเวทีระดมความเห็นจากกลุ่มเป้าหมาย และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือแหล่งข้อมูลสำคัญในท้องถิ่น

อาทิ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการในระดับปฏิบัติการ นักข่าวท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน การศึกษาจากเอกสารของทางราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาจากผลการศึกษาอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ความเห็น สภาพปัญหา และข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้มาด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นข้อมูลที่น่าสนใจเพราะเป็นข้อมูลที่สำคัญไม่เคยปรากฏในบทรายงานทั้งที่เป็นเอกสารทางวิชาการและเอกสารราชการมาก่อน วิธีการศึกษานี้ทำให้คณะผู้วิจัยได้พบว่า ความเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชน ทั้งที่มีการทำงานเป็นกลุ่ม เป็นองค์กรภาคประชาชน หรือที่เป็นปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นปราชญ์ชาวบ้าน ล้วนเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าในการนำไปทำการศึกษาวิเคราะห์ได้ในหลายมิติ

ข้อค้นพบประการสำคัญของคณะผู้วิจัยในภาคตะวันออกของการทำการศึกษาในระยะที่สามคือ

ประการที่หนึ่ง ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน เนื่องจากไม่แน่ใจในบทบาทของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง หากได้มาซึ่งที่ดินแห่งใหม่ประชาชนไม่ต้องการที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบเดิม (ซื้อขายได้) หากต้องการเพียงสิทธิครอบครองที่เป็นมรดกตกทอดสู่ลูกหลานได้เท่านั้น (ซื้อขายไม่ได้) ซึ่งเป็นมิติใหม่ที่เกิดจากการสรุปบทเรียนของสาเหตุแห่งการสูญเสียที่ดินที่ผ่านมาที่การขายที่ดินไม่ได้ทำให้ชีวิตของพวกเขาดีขึ้นแต่ประการใด

ประการที่สาม ชุมชนประมงชายฝั่งไม่มีความคิดที่จะย้ายถิ่นแม้ว่าจะมีที่ดินแห่งใหม่ที่รัฐจะจัดสรรให้เปล่าก็ตาม พวกเขาต้องการอยู่ในที่ดินเดิมแม้จะต้องเช่าอยู่ก็ตาม แสดงให้เห็นชัดเจนว่าที่ดินมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับวิถีการผลิตของประชาชน

5.3.1 พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม”

5.3.1.1 สภาพปัญหา

การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่ออาชีพของประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรซึ่งยังเป็นประชากรส่วนใหญ่และอาชีพส่วนใหญ่ของพื้นที่นี้ ปัญหาหลักที่สำคัญของพื้นที่ศึกษาคือ ปัญหามลพิษอุตสาหกรรม ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร และปัญหาเอกสารสิทธิ สาเหตุสำคัญของปัญหาในพื้นที่ศึกษานี้ นอกเหนือจากปัญหามาตรการควบคุมการปล่อยของเสียอุตสาหกรรมให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังมีสาเหตุสำคัญของปัญหาอีกอย่างน้อยสองประการคือ ปัญหาการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และปัญหาการไม่มีการกำหนดแนวกันชนระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม

5.3.1.2 วิสัยทัศน์

ข้อเสนอที่น่าสนใจก็คือ “หยุดอุตสาหกรรมอย่างน้อย 20 ปี เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและการจัดการด้านทรัพยากรเสียใหม่” ในความหมายนี้ประชาชนหมายถึงอุตสาหกรรมขนาด

ใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า ยกเว้นอุตสาหกรรมเกษตรที่เป็นอุตสาหกรรมขั้นมูลฐานของประเทศ

5.3.1.3 รูปแบบ/กลยุทธ์

กลุ่มที่หนึ่ง ปัญหาที่เกิดจากผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมคือ ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมและปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร รูปแบบและกลยุทธ์หลักของการแก้ไขปัญหานี้ก็คือ “จัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี” แก่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีกฎหมายรองรับทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีหน้าที่บทบาทสำคัญ 3 ประการคือ

1) การประเมินผลโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 1 เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหารวมทั้งเป็นบทเรียนในการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่อื่นต่อไป

2) เป็นแกนกลางในการประสานงานให้เกิดการแก้ไขปัญหที่เป็นรูปธรรม ด้วยการทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ กำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการ

3) เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินมาตรการทางกฎหมายและเป็นแกนกลางในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

โดยมีองค์ประกอบ 3 ส่วนคือ

1) รัฐและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ต้องเป็นแกนกลางในการควบคุมให้เป็นไปตามทางกฎหมายและมาตรการของคณะกรรมการ

2) ผู้ประกอบการ ทำหน้าที่ในการสนับสนุนงบประมาณในฐานะที่เป็นผู้ก่อมลภาวะ

3) องค์กรภาคประชาชนและนักวิชาการที่เป็นอิสระทุกสาขา โดยการสรรหาจากประชาชน

กลุ่มที่สอง ปัญหาเอกสารสิทธิและที่ดินทำกิน รูปแบบและกลยุทธ์หลักของการแก้ไขปัญหานี้คือ “การใช้มาตรการทางภาษี” โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนกลางในการแก้ปัญหาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ

1) ตรวจสอบที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และการตรวจสอบผู้ที่ไม่มียี่ที่ดินทำกิน

2) กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการ การออกเอกสารสิทธิสำหรับผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบธรรมแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ

3) เป็นองค์กรปกครองจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของชุมชน

5.3.1.4 มาตรการ

1) การกำหนดแนวกันชน (Green Buffer Zone) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย

2) คณะกรรมการไตรภาคี เพื่อการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรการด้านการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

3) ในกรณีโรงงานอุตสาหกรรมที่กระจายอยู่ทั่วไป ไม่อยู่ในเขตการบริหารจัดการของนิคมอุตสาหกรรม สำหรับโรงงานเก่าที่ดำเนินกิจการไปแล้วจะต้องควบคุมการปล่อยของเสียอย่างเคร่งครัด ส่วนโรงงานที่จะก่อสร้างใหม่รัฐจะต้องมีมาตรการที่จะไม่ให้ก่อสร้างนอกเขตนิคมอุตสาหกรรมอย่างเด็ดขาด

4) เอกสารสิทธิที่จะออกใหม่ไม่ว่าจะเป็นในที่ดินเดิมที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ หรือที่ดินแห่งใหม่ที่รัฐมีนโยบายจะจัดสรรให้กับประชาชนก็ตาม ต้องเป็นเอกสารสิทธิที่ไม่สามารถซื้อขายได้ แต่ให้สิทธิที่จะเป็นมรดกตกทอดถึงลูกหลานที่เป็นทายาทตามกฎหมายได้อย่างเดียว

5) รัฐควรนำเอาที่ดินที่เคยให้เอกชนเช่าแล้วหมดอายุสัญญา มาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมด้วยการให้เช่าระยะยาว (30 ปี) ครอบครัวยุคใหม่ไม่เกิน 50 ไร่

6) ที่ดินที่ใช้เอกสารสิทธิแบบใหม่ตามข้อ 4 หากรัฐต้องการเวนคืนเพื่อกิจการสาธารณะประโยชน์จะต้องให้ค่าชดเชยเป็นธรรมตามราคาตลาด โดยไม่พิจารณาจากประเภทของเอกสารสิทธิ

7) ต้องมีการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมระหว่างอุตสาหกรรมกับเกษตรกรรม

จากการสำรวจเบื้องต้นของคณะผู้วิจัยพบว่า มีที่ดินในพื้นที่อำเภอบ้านค่ายและอำเภอมืองจังหวัดระยองที่มีผู้ครอบครองผืนใหญ่และไม่ได้ใช้ประโยชน์ประมาณ 12,000 ไร่ แยกเป็น

- 1) ที่ดินจำนวนประมาณ 1,600 ไร่ ในพื้นที่หมู่ที่ 5 ตำบลหนองละลอก อำเภอบ้านค่าย
- 2) ที่ดินจำนวนประมาณ 400 ไร่ ในพื้นที่หมู่ที่ 6 ตำบลหนองละลอก อำเภอบ้านค่าย
- 3) ที่ดินจำนวนประมาณ 8,000 ไร่ ในพื้นที่หมู่ที่ 10 บ้านสวนหลาว ตำบลหนองละลอก

อำเภอบ้านค่าย

- 4) ที่ดินจำนวนประมาณ 2,000 ไร่ ในพื้นที่หมู่ที่ 6 ตำบลกระเจ็ด อำเภอมือง

แสดงให้เห็นว่า การแก้ปัญหาด้วยมาตรการทางภาษีเพื่อนำที่ดินเหล่านี้มาให้ประชาชนเช่าทำการผลิตทางการเกษตรมีความเป็นไปได้ และจากการแลกเปลี่ยนความเห็นกับกลุ่มเป้าหมายเชื่อว่าน่าจะยังมีที่ดินประเภทนี้อยู่ในจังหวัดระยองอีกเป็นจำนวนมาก แต่สถานการณ์ปัจจุบันทำการสำรวจได้ยากเพราะกระแสที่รัฐบาลจะมีนโยบายจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าทำให้มีการปิดบังข้อมูล

5.3.1.5 ความเห็นต่อนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

สำหรับนโยบายของรัฐในระยะปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมนั้น ความเห็นของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษามีดังนี้ คือ

- 1) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางพารา โดยทั่วไปเป็นหลักการที่ดี แต่ประชาชนยังขาดข้อมูลที่เป็นจริงถึงความต้องการของตลาดกับปริมาณยางที่มีอยู่ในปัจจุบันทั่วโลกและแนวโน้ม

2) นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กลุ่มเป้าหมายทั้งหมดมีความเห็นร่วมกันว่า นโยบายดังกล่าวจะเป็นแนวทางให้ที่ดินหลุดจากมือของเกษตรกรอย่างแน่นอน

5.3.1.6 งบประมาณและการบริหารแผน

งบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนรวมทั้งแผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบ่งเป็น 4 ส่วนดังนี้

- 1) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้สนับสนุนด้านมาตรการทางกฎหมาย งบประมาณ และการประสานงาน
- 2) ผู้ประกอบการ ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ก่อผลกระทบ
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนองค์กรภาคประชาชนในด้านงบประมาณ กฎหมาย และการประสานงาน
- 4) องค์กรประชาชนและชุมชน เป็นแกนหลักในการแก้ปัญหา

5.3.1.7 ระบบการติดตามและประเมินผล

- 1) เกิดองค์กรไตรภาคีในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งแผนการจัดการและบริหารทรัพยากรที่ดิน
- 2) เกิดสภาที่ปรึกษาส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกลางในการแก้ปัญหาและบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินในระดับท้องถิ่น
- 3) มีแผนการบริหารและจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมยอมรับได้จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 4) มีระบบการตรวจสอบที่สามารถถ่วงดุลอำนาจกันได้ทุกฝ่าย (Check and Balance)
- 5) รูปธรรมของการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 6) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน
- 7) การมีส่วนร่วมและสำนึกของประชาชนในการเป็นเจ้าของทรัพยากร

5.3.2 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป้าชายเลน”

5.3.2.1 สภาพปัญหา

ปัญหาหลักของพื้นที่ศึกษานี้คือ ปัญหาการพังทลายของชายฝั่งที่ส่งผลกระทบต่ออยู่อาศัยของชุมชนและพื้นที่ดินทำกินของประชาชน อันเป็นผลมาจากการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก การขุดลอกแม่น้ำเจ้าพระยา-บางปะกง และการถมทะเลเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

5.3.2.2 วิสัยทัศน์

ปัญหาการพังทลายของชายฝั่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางและเชื่อมโยงเป็นระบบนิเวศชายฝั่งร่วมกัน เกิดจากทิศทางการพัฒนาและนโยบายของรัฐ การแก้ปัญหาที่ยั่งยืนต้องหยุดการขุดลอกร่องน้ำทั้งหมด โดยเฉพาะบริเวณปากแม่น้ำทุกสายรอบอ่าวไทย การย้ายท่าเรือง่ายและประหยัดงบประมาณกว่าการสร้างเขื่อนตลอดแนวชายฝั่ง

5.3.2.3 รูปแบบ กลยุทธ์ และมาตรการ

ปัจจุบันชุมชนลี้ภัยประสบปัญหาสองด้านคือ การบริหารจัดการชุมชนเดิมที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และการแก้ปัญหาในระยะยาวอย่างยั่งยืน ในการแก้ปัญหาทั้งสองด้านมีข้อเสนอดังนี้

1) การบริหารจัดการชุมชนเดิมที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ โดยกระบวนการชุมชน หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนอำนวยความสะดวกคือ

- (1) การแบ่งปันที่ดินอย่างเกื้อกูลโดยการให้คนในชุมชนที่ถูกน้ำท่วมซื้อที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยในราคาถูก
- (2) การแบ่งปันสถานที่จอดเรือที่เป็นส่วนกลางสำหรับผู้ที่ไม่มียachtทะเลหรือริมคลองลี้ภัย
- (3) ร่วมกันดูแลเขื่อนชั่วคราวที่ใช้ไม้ไผ่ปักเป็นเขื่อนเพื่อช่วยลดกระแสคลื่นที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณ
- (4) ให้นำที่ดินของกรมทางหลวงที่มีระยะห่างจากเขตทางหลวง 80 เมตรตลอดแนวถนนสุขุมวิทมาให้ประชาชนเช่าระยะยาวเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย โดยยกเลิกสัญญาเช่าที่เช่าไว้แล้วไม่ทำประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ
- (5) หน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกเอกสารให้กับชาวบ้านเพื่อนำไปขอสาธารณูปโภคได้ หรือเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

2) การแก้ปัญหาในระยะยาวอย่างยั่งยืน

- (1) การสร้างเขื่อนตลอดแนวชายฝั่งจากปากแม่น้ำบางปะกงถึงปากแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีทางเลือก 2 วิธีคือ
 - การสร้างเขื่อนกันแนวชายฝั่งแบบถาวรเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ หรือ
 - ปรับเปลี่ยนโครงการก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเล (เป็นโครงการเดิมที่มีอยู่แล้วในแผนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก) ให้เพิ่มวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ให้เป็นเขื่อนป้องกันแนวชายฝั่งไปด้วย

- (2) การหยุดการขุดลอกร่องน้ำเจ้าพระยาและร่องน้ำบางปะกงอย่างถาวร เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะย้ายท่าเรือคลองเตยอยู่แล้ว สำหรับท่าเรือเอกชนการย้ายท่าเรือย่อมง่ายและประหยัดงบประมาณกว่าการสร้างเขื่อนและมีความเป็นไปได้ในการฟื้นฟูระบบนิเวศชายฝั่ง
- (3) ที่ดินที่เกิดขึ้นหลังการสร้างเขื่อนชาวบ้านยินดีให้เป็นของรัฐ และหากรัฐจะพัฒนาเป็นพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว หรือเป็นพื้นที่ป่าชายเลน ชุมชนมีความพร้อมที่จะร่วมดูแลรักษา โดยความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรชุมชน
- (4) การก่อสร้างเขื่อนป้องกันชายฝั่ง ชาวบ้านโดยองค์กรชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและการตรวจสอบทุกขั้นตอน

ในประเด็นนี้มีความเห็นประกอบที่น่าสนใจคือ กลุ่มเป้าหมายทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่า เอกสารสิทธิที่จะออกให้ควรเป็นเอกสารสิทธิที่ไม่สามารถซื้อขายได้ เนื่องจากความคิดหลักของชาวบ้านคือจะไม่ยอมย้ายไปไหนเพราะไม่รู้จะไปทำอาชีพอะไร นอกจากอาชีพประมงชายฝั่ง แม้รัฐบาลจะจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบให้เปล่าก็ตาม พวกเขาขอเพียงให้มีที่อยู่อาศัยเท่านั้น ที่ทำกินแหล่งรายได้คือทะเล

5.3.2.4 งบประมาณและการบริหารแผน

- 2) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ สนับสนุนงบประมาณ การประสานงาน และมาตรการทางกฎหมาย
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนงบประมาณ มาตรการทางกฎหมาย และการบริหาร
- 4) องค์กรประชาชนและชุมชน เป็นแกนหลักในการฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

5.3.2.5 ระบบการติดตามและประเมินผล

- 1) เกิดสภาที่ปรึกษาส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกลางในการแก้ปัญหาและบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน
- 2) มีแผนการบริหารและจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมยอมรับได้จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 3) มีระบบการตรวจสอบที่สามารถถ่วงดุลอำนาจกันได้ทุกฝ่าย (Check and Balance)
- 4) รูปธรรมของการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 5) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน
- 6) การมีส่วนร่วมและสำนึกของประชาชนในการเป็นเจ้าของทรัพยากร

5.3.3 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส”

5.3.3.1 สภาพปัญหา

ปัญหาหลักของพื้นที่ศึกษานี้ คือ ปัญหาที่ดินทำกิน ทั้งที่ไม่มีที่ดินทำกิน และการสูญเสียที่ดินทำกิน เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางนโยบายที่เกินกว่าศักยภาพของหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแก้ไขได้ ซึ่งมีสาเหตุสำคัญ 3 ประการคือ โครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น ปัญหาโครงการปลูกยูคาลิปตัสและการปลูกป่าทดแทน การใช้ประโยชน์ที่ดินของหน่วยงานของรัฐ เช่น ปัญหาพื้นที่ทหารทับที่ดินทำกินของประชาชน ปัญหาการประกาศหรือขยายเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินทำกิน และประการสุดท้ายคือ การถือครองที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนด

5.3.3.2 วิสัยทัศน์

“การจัดสรรที่ดินทำกินอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม โดยเฉพาะกับเกษตรกรรายย่อย จะเป็นหนทางนำมาซึ่งความสันติสุขและก่อมูลค่าทางเศรษฐกิจที่แท้จริง”

5.3.3.3 รูปแบบและกลยุทธ์

ในปัญหาและข้อเสนอของประชาชนต่อการแก้ปัญหาข้างต้น รูปแบบและกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาแบ่งเป็น 4 กลุ่มคือ กลุ่มที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกินอันเนื่องมาจากโครงการของรัฐ กลุ่มที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกินอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐ กลุ่มที่ไม่มีที่ดินทำกิน และกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

ในการแก้ปัญหาทั้ง 4 กลุ่ม ให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันประกอบด้วยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชนในท้องถิ่น และนักวิชาการที่เป็นอิสระที่ได้มาโดยการสรรหาของประชาชนจัดตั้งเป็น “คณะกรรมการบริหารและจัดการทรัพยากรที่ดินที่มีทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น” โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรับรอง
- 2) เป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 3) เป็นองค์กรกลางในการแก้ปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน
- 4) ทำหน้าที่สำรวจตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งของรัฐและเอกชน

5.3.3.4 มาตรการ

1) กลุ่มที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกินอันเนื่องมาจากโครงการของรัฐ ทั้งที่เป็นโครงการปลูกยูคาลิปตัส และโครงการปลูกป่าทดแทน มีมาตรการในการแก้ปัญหาคือ

- ให้นำที่ดินของโครงการปลูกยูคาลิปตัสที่หมดอายุสัมปทานมาจัดสรรให้ประชาชนที่เป็นเกษตรกรรายย่อยเช่าซื้อระยะยาว (30 ปี) ในราคาถูก
- ยกเลิกโครงการปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ที่หมดสภาพความเป็นป่าแล้ว แล้วนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดสรรใหม่ให้ประชาชนที่เป็นเกษตรกรรายย่อยเช่าซื้อในระยะยาว (30 ปี) ในราคาถูก

2) กลุ่มที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกินอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐ คือ ที่ดินที่หน่วยรัฐใช้ประโยชน์ทับที่ดินทำกินของประชาชน ให้คืนกับเจ้าของเดิม ที่ดินที่หน่วยงานของรัฐถือครองไว้แล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ ให้นำมาจัดสรรให้กับประชาชนโดยเฉพาะกับเกษตรกรรายย่อยเช่าทำกินในระยะยาว

3) กลุ่มที่ไม่มีที่ดินทำกิน

- ให้นำที่ดินที่เหลือจากการแก้ปัญหาสองกลุ่มมาจัดสรรให้กับประชาชนที่ยังไม่มีที่ดินทำกินทั้งเช่าซื้อและเช่าแล้วแต่เงื่อนไขของแต่ละประเภท
- ให้นำที่ดินที่ถือครองโดยมิชอบ หรือเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (ถือในนามบริวาร และเครือญาติ) มาจัดสรรให้ประชาชนเช่าซื้อในระยะยาว (30 ปี) ในราคาถูก

4) กลุ่มที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ทั้งกลุ่มที่มีที่ดินอยู่แล้วแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ และกลุ่มที่ยังไม่มีที่ดิน มีความเห็นตรงกันว่า เอกสารสิทธิที่เหมาะสมคือ เอกสารสิทธิที่ไม่สามารถซื้อขายได้ กระทั่งขายฝากไม่ได้ แต่เป็นสิทธิที่เป็นมรดกตกทอดได้

5.3.3.5 ความเห็นต่อนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

สำหรับนโยบายของรัฐในระยะปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรนั้น ความเห็นของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษามี ดังนี้

1) นโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางพารา ไม่เห็นด้วยเพราะเป็นอาชีพที่ไม่เหมาะกับเกษตรกรรายย่อยเพราะต้องลงทุนสูง ใช้เวลานานกว่าจะให้ผลผลิต รวมทั้งไม่มีความแน่ใจในราคาสำหรับอนาคต

2) นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กลุ่มเป้าหมายทั้งหมดมีความเห็นร่วมกันว่า นโยบายดังกล่าวจะเป็นแนวทางให้ที่ดินหลุดจากมือของเกษตรกรอย่างแน่นอนเนื่องจากราคาผลผลิตที่ไม่แน่นอน

5.3.3.6 งบประมาณและการบริหารแผน

- 1) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ สนับสนุนด้านงบประมาณและมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้อง
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนวยความสะดวกในการประสานงานและสนับสนุนงบประมาณ

- 3) สถาบันการเงิน สนับสนุนเงินทุนในการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของประชาชน แต่เป็นสนับสนุนผ่านกลุ่ม องค์กรภาคประชาชน มิใช่รายบุคคล
- 4) องค์กรประชาชนและชุมชน เป็นแกนหลักในการบริหารจัดการที่ดิน

5.3.3.7 ระบบการติดตามและประเมินผล

- 1) เกิด “คณะกรรมการบริหารและจัดการทรัพยากรที่ดินในระดับท้องถิ่น” ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งแผนการจัดการและบริหารทรัพยากรที่ดินในระดับท้องถิ่น
- 2) มีแผนการบริหารและจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมยอมรับได้จากทุกฝ่าย
- 3) มีระบบการตรวจสอบที่สามารถถ่วงดุลอำนาจกันได้ทุกฝ่าย (Check and Balance)
- 4) มีระบบการบริหารและจัดการทรัพยากรที่ดินของชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง
- 5) ความสำเร็จของแผนโครงการในการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพขององค์กรชุมชน
- 6) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน
- 7) การมีส่วนร่วมและสำนึกของประชาชนในการเป็นเจ้าของทรัพยากร

บทที่ 1
แนวคิดในการศึกษา

บทที่ 1

แนวคิดในการศึกษา

“ภูมิภาคตะวันออก” หากยึดถือตามการแบ่งพื้นที่ของส่วนราชการโดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วยจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด สระแก้ว ปราจีนบุรี และนครนายก แต่หากพิจารณาจากปัจจัยความสัมพันธ์ตามฐานทรัพยากร ระบบนิเวศชายฝั่ง ท่าเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และการเชื่อมโยง (Geographical Position and Spatial Linkages) ความสัมพันธ์ทางสังคม โครงสร้างอำนาจในชุมชน พื้นฐานทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ของชุมชน อาชีพหลักของประชาชน รวมทั้งทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบัน จังหวัดสมุทรปราการจะเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ดังกล่าว “ภูมิภาคตะวันออก” ในความหมายนี้จึงหมายรวมถึงจังหวัดสมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด สระแก้ว ปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก

จากปัจจัยความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะส่งผลอย่างสำคัญต่อความสัมพันธ์ทางสังคม วิถีชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นแล้ว ยังส่งผลต่อภาพรวมของภูมิภาคนี้ให้มีลักษณะพิเศษเฉพาะตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ภูมิภาคนี้ถูกใช้เป็นพื้นที่ในการสมัยใหม่ตั้งแต่ยุคการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ พืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว และการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ภายใต้โครงการ “การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 (Eastern Seaboard Development/ESB I)” ส่งผลต่อความสัมพันธ์ของโครงสร้างเชิงอำนาจในชุมชน อันเป็นรากฐานสำคัญต่อการเกิดขึ้นและพัฒนาไปของระบบอุปถัมภ์แบบ “เจ้าพ่อ/มาเฟีย” ที่เป็นความสัมพันธ์ทั้งในด้านที่ครอบงำและเอื้อประโยชน์กันของโครงสร้างเชิงอำนาจทั่วทั้งภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มทุนในท้องถิ่นและต่างถิ่นที่เข้ามาลงทุน เป็นความสัมพันธ์ที่สนิทแน่นแฟ้นอย่างกลมกลืน

นอกจากนี้ โครงสร้างการถือครองที่ดินของประชาชนในภูมิภาคก็เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่และอย่างกว้างขวาง ในช่วงแรกของรอยต่อระหว่างการทำอุตสาหกรรมป่าไม้กับการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ที่ดินส่วนใหญ่และมีศักยภาพสูงในเขตเศรษฐกิจใหม่ตกอยู่ภายใต้การครอบครองของกลุ่มผู้มีอิทธิพล ต่อมาในช่วงของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ดินส่วนใหญ่ของประชาชนที่เหลืออยู่ก็ตกอยู่ในมือของกลุ่มทุนรายใหม่ที่มีกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการกว้านซื้อเพื่อการกักตุนเก็งกำไร ส่งผลต่อการสูญเสียที่ดินทำกินและอาชีพอย่างถาวรในเวลาต่อมา

ในขณะเดียวกัน ทิศทางการพัฒนาทุกยุคสมัยที่ผ่านมากลายเป็น “แรงดึงดูด” อย่างสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายของประชากรให้หลั่งไหลเข้ามาในภูมิภาคนี้เพราะเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่และแหล่งงานขนาดใหญ่ การไหลบ่าเข้ามาของอิทธิพลวัฒนธรรมกระแสหลักได้กลายเป็น “แรงผลักดัน” อย่างสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิมที่นับวันร่อยโรกล่มสลาย

กล่าวโดยสรุป ทิศทางการพัฒนาภาคตะวันออกของรัฐตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านของภูมิภาคนี้ให้มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวด้วยลักษณะ

ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่กล่าวทั้งหมดข้างต้น จึงเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาสถานภาพของพื้นที่ภาคตะวันออกที่จะสะท้อนถึงสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ที่ดินของภูมิภาคตะวันออกในปัจจุบันล้วนเป็นภาพสะท้อนของความเชื่อมโยงดังกล่าว

บทที่ 2

วิธีการศึกษาและได้มาซึ่งข้อมูล

บทที่ 2

วิธีการศึกษาและได้มาซึ่งข้อมูล

รายงานผลการศึกษาและได้มาซึ่งข้อมูลนี้ ใช้วิธีการจัดประชุมกลุ่มประชาชนผู้ให้ข้อมูล ใน 3 พื้นที่ศึกษา แบ่งเป็น 4 เวที เวทีละประมาณ 30 คน ประกอบด้วยกลุ่มผู้ให้ข้อมูล 3 ระดับ อายุคือ

- 1) ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป
- 2) ผู้ที่มีอายุระหว่าง 35-55 ปี
- 3) ผู้ที่มีอายุระหว่าง 25-35 ปี

การแบ่งกลุ่มดังกล่าวก็เพื่อให้ได้เนื้อหาที่รอบด้าน ทั้งข้อมูลในด้านที่เป็นประวัติศาสตร์ และภาพรวมของพื้นที่ศึกษา สภาพเศรษฐกิจ สังคม รากฐานทางวัฒนธรรม ปัญหาปัจจุบันของชุมชน การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันของชุมชน รวมทั้งข้อเสนอที่เป็นข้อเรียกร้อง ต้องการของชุมชน เป็นต้น

ในการจัดเวทีระดมข้อมูลความเห็นทั้ง 3 พื้นที่ศึกษา ประกอบด้วย 4 เวที คือ

- 1) พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม” ประกอบด้วย 2 เวทีพื้นที่จังหวัดระยองคือ เวทีอำเภอเมืองระยอง และเวทีอำเภอบลวกแดง
- 2) พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป้าชายเลน” 1 เวทีคือ เวทีหมู่บ้านสีลัง ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ
- 3) พื้นที่ศึกษาจังหวัดสระแก้ว “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินปลูกยูคาลิปตัส” 1 เวทีคือ เวทีอำเภอดงมะดาง จังหวัดสระแก้ว

บทที่ 3
ภาพรวมของพื้นที่ศึกษา

บทที่ 3

ภาพรวมของพื้นที่ศึกษา

การนำเสนอรายงานการศึกษาในบทนี้ก็เพื่อนำเสนอภาพรวมทั้งหมดของพื้นที่ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาและผลกระทบ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์ นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวกับปัญหาการแย่งชิงที่ดิน กระแสการพัฒนาคู่ใหม่กับการล่าที่ดิน ที่จะอันเป็นปัจจัยที่จะสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบันได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ลักษณะโดยทั่วไปของภูมิภาคตะวันออกหากใช้หลักเกณฑ์การแบ่งเขตตามลักษณะทางภูมิศาสตร์และการตั้งถิ่นฐานในการประกอบอาชีพของประชาชนโดยรวมแล้วอาจแบ่งได้เป็น 2 เขตหลักคือ

1) เขตชายฝั่งทะเล เป็นเขตที่อยู่อาศัยและการประกอบอาชีพดั้งเดิมของประชาชนในพื้นที่ภาคตะวันออกมาช้านาน ความอุดมสมบูรณ์ของสินในน้ำเป็นตัวดึงดูดสำคัญในการตั้งถิ่นฐานของผู้คนในระยะแรก และความสะดวกในการคมนาคมติดต่อค้าขายกับผู้คนในพื้นที่อื่นเป็นผลพวงของความสำคัญในระยะต่อมา อาชีพเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นการทำสวนผลไม้แบบดั้งเดิมของภาคตะวันออกคือ “การทำสวนผสม” ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพค่อนข้างสูงเป็นการผลิตเพื่อการแลกเปลี่ยนสินค้าและซื้อขายแก่คนต่างถิ่นเป็นหลัก

2) เขตตอนในของแผ่นดิน เดิมเป็นพื้นที่เขต “ป่าที่ลุ่มต่ำ” ที่สำคัญและอุดมสมบูรณ์ผืนเดียวของประเทศถึงประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ การตั้งถิ่นฐานของผู้คนเกิดขึ้นหลังยุคการทำอุตสาหกรรมป่าไม้และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 การหลั่งไหลเข้ามาของผู้คนต่างถิ่นซึ่งแบ่งเป็นสองระยะคือ

ระยะแรก : เป็นการหลั่งไหลเข้ามาเพื่อเป็นแรงงานในป่าไม้ในระยะต้น และเป็นแรงงานแผ้วถางป่าให้กับ “กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น” เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวในพื้นที่ขนาดใหญ่ในระยะต่อมา ความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่และกระแสพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวแรงงานต่างถิ่นเหล่านั้นจึงลงหลักปักฐานบุกเบิกพื้นที่ทำกินของตนเองอย่างกว้างขวางในระยะต่อมา เป็นการเคลื่อนย้ายของผู้คนต่างถิ่นครั้งใหญ่ที่สุดของภาคตะวันออก พื้นที่ป่าถูกทำลายอย่างขนานใหญ่จนเหลือเพียงประมาณร้อยละ 20 ในปัจจุบัน เกิดความหลากหลายของผู้คนและวัฒนธรรมที่ยังคงเอกลักษณ์ของตนเอง แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของกระแสวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลในยุคนั้น (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ที่ต้องการเร่งรัดผลผลิตของพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก ได้จัดตั้งนิคมเพื่อการเกษตรขึ้นหลายแห่งในภูมิภาคนี้ เช่น บริเวณรอยต่อของจังหวัดชลบุรีกับจังหวัดระยองที่ต่อมาภายหลังเป็นอำเภอปลวกแดง และกิ่งอำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง และอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผู้ที่ได้รับสิทธิส่วนใหญ่คือ “อดีตทหารผ่านศึก” และที่เป็นลักษณะพิเศษของภาคตะวันออกคือ มีการนำเอาอดีตนักโทษในคดี “อั้งยี่พาล” ในสมัยนั้นเข้ามาเป็นสมาชิกของนิคมด้วย จนเรียกกันติดปากชาว

บ้านถึงปัจจุบันว่า “นิคมอันทราล” เป็นต้น หลังจากกลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในนิคมเพื่อ การเกษตรได้ระยะหนึ่ง ก็มีญาติพี่น้องเข้ามาเยี่ยมเยียนได้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ อันกว้างใหญ่ทั้งที่ยังเป็นป่ายังไม่มีการบุกเบิกจับจอง และพื้นที่ราคาถูกที่มีการแผ้วถางจับจอง แล้ว¹ ต่างก็พากันเคลื่อนย้ายเข้ามาปักหลักทำกินเพิ่มขึ้นจนมีการกล่าวกันในหมู่ผู้คนท้องถิ่นว่า “เป็นยุคสมัยที่ผู้คนร่นว้ายที่สุด” ของภาคตะวันออก

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น เป็นพื้นฐานในการกำหนดลักษณะทางวัฒนธรรมและ ประวัติศาสตร์ของชุมชนที่คล้ายคลึงกันในแต่ละเขตคือ วัฒนธรรมของผู้คนตามชายฝั่งทะเล และวัฒนธรรมของผู้คนในแผ่นดิน ดังนั้น วิธีการผลิต (อาชีพของประชาชน) จึงมีส่วนอย่าง สำคัญในการกำหนดให้ภาคตะวันออกมีลักษณะพิเศษเฉพาะตน

3.1 สภาพปัญหา

สถานการณ์ที่ดินภาคตะวันออกมีลักษณะทั่วไปที่ไม่แตกต่างไปจากสถานการณ์ที่ดินที่ กำลังเกิดขึ้นทั่วประเทศในขณะนี้เท่าใดนัก แต่ก็มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวอันเป็นผลมาจากการ ดำเนินนโยบายของรัฐที่ใช้พื้นที่ภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาตั้งแต่ยุคอุตสาหกรรมป่าไม้เชื่อมโยงสู่การใช้พื้นที่ภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ในการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ที่สำคัญคือ อ้อยและมันสำปะหลังในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา จนถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงเข้าสู่ยุคการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ “โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development/ESB I)” ตลอด ระยะเวลากว่า 20 ปีของการพัฒนาโครงการส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตการลงทุนอุตสาหกรรม กล่าวได้ว่าฐาน ทรัพยากรของภาคตะวันออกถูกใช้และทำลายไปเพื่อการนี้มากกว่าการพัฒนาในยุคต้นของการ ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1-4 รวมกัน และหากนับตั้งแต่ ยุคแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้ถึงปัจจุบันเพียงประมาณ 50 ปี ฐานทรัพยากรของภูมิภาคนี้ถูกใช้และทำลายไปมากกว่าที่โลกได้ให้กำเนิดทรัพยากรที่เป็นต้นทุนแก่มนุษยชาติภาค ตะวันออก

อย่างไรก็ตาม นอกจากผลของการเป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ปัญหาที่ดินใน ปัจจุบันยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับลักษณะพิเศษทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และโครงสร้างเชิงอำนาจของภาคตะวันออกที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันคือ

¹ เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2500 ราคาที่ดินประมาณไร่ละ 10-50 บาท

3.2 ลักษณะทางภูมิศาสตร์

จากลักษณะพิเศษทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวของภาคตะวันออก ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน พื้นที่ของภาคตะวันออกในอดีตคือ “ป่าที่ลุ่มต่ำ” ที่มีเพียงผืนเดียวของประเทศ ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีพื้นที่ราบมากกว่าภูเขา สลับกับพื้นที่ชุ่มน้ำกระจายอยู่มากมายทั่วไป เมื่อป่าถูกทำลายจึงเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์สูงเหมาะแก่การทำการเกษตร อดีตแห่งความอุดมสมบูรณ์ของภาคตะวันออกอาจแบ่งออกเป็น 4 เขตสำคัญคือ

ด้านทิศเหนือ : เป็นส่วนหนึ่งของเขตที่ราบสูงอีสานเป็นเขตแห้งแล้งคือ จังหวัดสระแก้ว บริเวณอำเภอตาพระยา อยุธยาประเทศ วัฒนานคร และอำเภอเมือง รวมทั้งบางส่วนของจังหวัดปราจีนบุรี เหมาะแก่การทำพืชไร่และพืชสวนบางชนิด

ด้านทิศใต้: เป็นพื้นที่ราบเชิงเขาเหมาะแก่การปลูกพืชไร่คือ บางส่วนของจังหวัดฉะเชิงเทราบริเวณอำเภอพนมสารคาม สนาบชัยเขต และท่าตะเกียบ จังหวัดชลบุรี และระยอง เป็นพื้นที่ที่มีผลผลิตพืชไร่เป็นอันดับหนึ่งของประเทศ

ด้านทิศตะวันออก : เป็นเขตภูมิอากาศแบบภาคใต้เหมาะแก่การปลูกยางพาราและพืชสวนคือ จังหวัดระยอง (บางส่วน) จันทบุรี และตราด จนถึงกับเป็นที่กล่าวขานกันของผู้คนในท้องถิ่นว่า “เป็นดินแดนแห่งฝนแปดแดดสี่” คือ ฝนตกแปดเดือน มีแดดสี่เดือน

ด้านทิศตะวันตกและบางส่วนของทิศเหนือ : เป็นเขตที่ราบภาคกลางเหมาะแก่การปลูกข้าวคือ สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา (บางส่วน) และบางส่วนของจังหวัดนครนายก เป็นพื้นที่ที่เคยมีผลผลิตข้าวต่อไร่สูงที่สุดในประเทศไทย

ด้านชายฝั่งทะเล : ภาคตะวันออกเป็นภาคที่มีชายฝั่งทะเลสวยงามที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันทั่วไปทั้งในอดีตและปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นหาดบางแสน พัทยา ระยอง เกาะเสม็ดอันเลื่องชื่อในอดีต หมู่เกาะช้างที่กำลังจะกลาเป็นเขตเศรษฐกิจและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ตลอดระยะทางกว่า 500 กิโลเมตรของพื้นที่ชายฝั่งก็เป็นแหล่งสินในน้ำที่อุดมสมบูรณ์ตั้งแต่จังหวัดสมุทรปราการจรดจังหวัดตราด เพียงประมวงพื้นบ้านก็มีผลผลิตเพียงพอที่จะเลี้ยงคนได้ทั้งภาครวมทั้งส่งขายไปทั่วประเทศมาช้านาน

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ดังกล่าว ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์กับสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ ภาคตะวันออกจึงมีลักษณะภูมิอากาศเป็น 3 เขตคือ เขตที่ราบภาคกลางบริเวณทิศตะวันตกและบางส่วนของทิศเหนือ เขตที่ราบสูงอีสานบริเวณทิศเหนือ และเขตฝนชุกแบบภาคใต้บริเวณด้านทิศตะวันออก นี่คือพื้นฐานแห่งความอุดมสมบูรณ์ที่เป็นลักษณะพิเศษของภูมิภาคนี้

หากย้อนยุคสู่อุดมคติอันรุ่งโรจน์ “ภาคตะวันออก” คือภาคที่เป็นอยู่ชั่วอู่หน้าสำคัญภาคหนึ่งของประเทศไม่ว่าที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาในภาคกลาง และที่เด่นกว่าก็คือ “ความหลากหลาย

ทางชีวภาพ” ของแผ่นดินที่มีความแตกต่างกันตามลักษณะสภาพทางภูมิศาสตร์และธรณีวิทยาที่มีความอุดมสมบูรณ์อย่างหลากหลาย กล่าวคือ

1) ป่าไม้อันอุดมและมีแห่งเดียวในประเทศ

พื้นที่ประมาณร้อยละ 80 ของภาคคือผืนป่าใหญ่อันอุดมสมบูรณ์ในอดีต ไม้เบญจพรรณจากป่าภาคตะวันออกเคยสนองความต้องการภายในและต่างประเทศมาแล้วรองจากไม้สักของภาคเหนือ โรงเลื่อยและโรงงานแปรรูปไม้ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยเคยตั้งอยู่ที่นั่นเมื่อหลายสิบปีก่อน ผืนป่าที่นี้กว้างใหญ่ต่อเนื่องตั้งแต่จังหวัดฉะเชิงเทราจรดจังหวัดตราด ที่ปัจจุบันยังคงเหลืออยู่เป็นป่าผืนสุดท้ายของภาคให้กับอนุชนรุ่นหลังได้สัมผัสกับความยิ่งใหญ่ในอดีต ในนาม “ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด”^{*} ซึ่งเป็นป่าที่มีลักษณะพิเศษที่ในทางวิชาการเรียกกันว่า “ป่าแบบชาววันนา” บริเวณกิ่งอำเภอท่าตะเกียบ จังหวัดฉะเชิงเทรา ในบริเวณ “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน” ซึ่งป่าลักษณะเช่นนี้มีเพียงป่าเดียวที่ยังหลงเหลืออยู่ในประเทศไทย

2) เป็นแหล่งผลิตข้าวชั้นดีของประเทศและของโลก

โดยเฉพาะทางตอนบนของภาคบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำบางปะกง ในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งทุกอำเภอสามารถปลูกข้าวได้ผลผลิตสูงและมีคุณภาพดี ยกเว้น อำเภอสนามชัยเขตและกิ่งอำเภอท่าตะเกียบที่เป็นพื้นที่ราบเชิงเขา ซึ่งเหมาะกับการปลูกพืชไร่ นอกจากนี้ ในทุกจังหวัดก็มีบริเวณที่ราบลุ่มพอที่จะปลูกข้าวเลี้ยงประชากรของตนเองได้ทุกจังหวัด

3) เป็นแหล่งปลูกพืชเศรษฐกิจที่ได้ผลตอบแทนสูงแห่งแรกของประเทศ

ในยุคของการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก ไม่ว่าจะเป็นอ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพด และต่อมาก็เป็นสับปะรด พื้นที่ในทุกจังหวัดภาคตะวันออกถือเป็นพื้นที่นำร่องในการผลิตเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว การตั้งโรงงานเพื่อรองรับพืชเศรษฐกิจดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางกระจายไปทั่วพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น โรงงานน้ำตาล โรงงานสุรา โรงงานมันอัดเม็ด ฯลฯ

* ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด เป็นผืนป่าที่ติดต่อกันเป็นผืนในเขตรอยต่อของ 5 จังหวัดคือ ฉะเชิงเทรา สระแก้ว ชลบุรี ระยอง และจันทบุรี ซึ่งหากมองจากภาพถ่ายดาวเทียมแล้วก็จะเห็นเป็นเสมือนป่าเกาะหนึ่งเท่านั้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ด้วยขนาดที่กว้างใหญ่เกินเนื้อที่ถึง 5 จังหวัดก็ยังคงเหลือความอุดมสมบูรณ์ระดับหนึ่ง มีความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะตัว มีเนื้อที่ประมาณ 1.2 ล้านไร่

4) เป็นพื้นที่ผลิตยางพาราสำคัญเป็นอันดับสองของประเทศ

นอกจาก 14 จังหวัดภาคใต้ที่ถือเป็นพื้นที่ผลิตยางพาราเป็นอันดับหนึ่งของประเทศแล้ว ภาคตะวันออกตั้งแต่จังหวัดฉะเชิงเทราและชลบุรีส่วนที่ติดต่อกับจังหวัดระยองจนถึงจังหวัดตราด เป็นพื้นที่สำคัญของการผลิตยางพาราที่ให้ผลผลิตดีรองจากภาคใต้

5) เป็นพื้นที่ผลิตผลไม้สูงเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ

ผลไม้เกือบทุกชนิดที่มีขายทั้งตลาดในประเทศและที่ส่งออกขายเป็นสินค้าออก กล่าวได้ว่าล้นมีที่มาจากภาคตะวันออกเกือบทั้งสิ้น โดยเฉพาะทุเรียนที่เป็นผลไม้ที่ทำให้ต่างประเทศรู้จักประเทศไทยดีจนทุกวันนี้

6) สินในน้ำที่มีคุณภาพเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ

ตลอดระยะทางกว่า 500 กิโลเมตรตลอดแนวชายฝั่งตั้งแต่จังหวัดสมุทรปราการจรดจังหวัดตราด ของภาคตะวันออก เป็นท้องทะเลที่อุดมด้วยสินในน้ำทุกชนิดและสร้างชื่อเสียงให้กับภาคตะวันออกจนเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นปลาสด ปลาปลา ปลาเค็ม กะปิ กุ้งแห้ง ปลาหมึกแห้ง ฯลฯ ที่มีคุณภาพยอมรับเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ

3.3 ลักษณะทางประวัติศาสตร์

ประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเป็นภาคที่มีพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์มากที่สุดถึงประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ เป็นป่าที่ลุ่มต่ำเพียงผืนเดียวของประเทศที่อุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ประชาชนอาศัยพื้นที่ราบเพื่อทำการเกษตรเพื่อเลี้ยงครอบครัวและการหาของป่าออกมาขาย ของป่าที่มีชื่อเสียงขึ้นชื่อไปทั่วประเทศก็คือ เร่วหอม พongทะเลลาย ชัน และครั่ง ฯลฯ

พื้นที่ป่าไม้เริ่มถูกทำลายเมื่อเกิดการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งเป็นแห่งแรกของประเทศไทยเช่นกัน โดยบริษัท ศรีมหาราชา จำกัด มีการตัดทางวางรางรถไฟเข้าไปในป่าดิบเพื่อขนไม้ใช้เครื่องมือยนต์ในการชักลากไม้ จากนั้นก็มีบริษัทเอกชนอีกเป็นจำนวนมากก็เข้าไปตัดไม้ที่เหลือจากการสัมปทานของบริษัทศรีมหาราชา ตัดกันทุกชนิดกระทั่งไม้เสาเข็มและฟันหลา² บริษัทใหญ่ขายแปลงสัมปทานให้กับบริษัทเล็กเพื่อทำไม้ที่ขนาดเล็กลงไป บริษัทเล็กตัดไม้

² เป็นพื้นที่ใช้สำหรับรถไฟที่ใช้หัวรถจักรไอน้ำ ส่วนใหญ่ตัดไม้กันในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว เป็นไม้ขนาดเล็กเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 30 เซนติเมตร ความยาวไม่เกิน 1 เมตร บางท้องถิ่น เช่น ชลบุรี ระยอง เรียกว่า “ฟันเคียวน้ำตาล” ที่ใช้สำหรับเคียวน้ำตาลส่งขายไปยังจังหวัดเพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เป็นต้น โดยทางเรือ

เสร็จก็ขายแปลงสัมปทานให้กับ “หลงจู” และ “ผู้มีอิทธิพล” เพื่อแผ้วถางเป็นพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวตามกระแสการพัฒนาในยุคนั้น กล่าวได้ว่า ลักษณะพิเศษของการทำลายป่าไม้ในภาคตะวันออกคือ “บริษัทศรีมหาราชาตัดไม้ใหญ่ บริษัททั่วไปตัดไม้เล็ก หลงจูและผู้มีอิทธิพลเป็นผู้จับจองเป็นเจ้าของที่ดิน”

ประมาณปี 2508 สหรัฐอเมริกาเริ่มทำการสำรวจและตัดเส้นทางยุทธศาสตร์เพื่อลำเลียงอาวุธยุทธโปกรณ์ ระหว่างท่าเรือน้ำลึกทางทหารที่ช่องแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี กับฐานบินในภาคอีสานคือ นครราชสีมา อุบลราชธานี และอุดรธานี เพื่อใช้ในการทำสงครามอินโดจีน เส้นทางหมายเลข 304 จากจังหวัดฉะเชิงเทราถึงนครราชสีมา และเส้นทาง 331 จากสัตหีบเชื่อมเส้นทาง 304 ที่บริเวณแยกหนองปลาตะเพียน อำเภอบางคำ จังหวัดฉะเชิงเทรา จึงเกิดขึ้น เพื่อการนี้ ต่อมาประมาณปี 2515 มีการตัดเส้นทางยุทธศาสตร์สาย 314 เลียบแนวชายแดนประเทศกัมพูชา จากอำเภอบึงนารางจังหวัดพิจิตรไปบรรจบกับเส้นทางยุทธศาสตร์สายโชคชัย-เดชอุดม ที่บริเวณอำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เส้นทางเหล่านี้มีผลอย่างสำคัญต่อสถานการณ์ที่ดินในภาคตะวันออกในเวลาต่อมา เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ป่าไม้ที่เคยอุดมสมบูรณ์ในอดีตลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 20 ในปัจจุบัน

3.4 พืชเศรษฐกิจกับการแย่งชิงที่ดิน

เมื่อบริษัทใหญ่ตัดเส้นทางเข้าไปทำไม้ก็เท่ากับเป็นการนำร่องให้บริษัทเล็กบริษัทน้อยเข้าไปทำไม้ในขนาดเล็กลงมา เมื่อมีการตัดเส้นทางยุทธศาสตร์ ก็เท่ากับเป็นการเชื่อมโยงเส้นทางทำไม้เหล่านี้เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบที่ไม่เป็นทางการเสมือนหนึ่งดาหมากรุกที่ปัจจุบันกลายเป็นทางหลวงลาดยางในระดับต่าง ๆ กลายเป็นเส้นทางในการเข้าบุกรุกเข้าแผ้วถางขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจของกลุ่มผู้มีอิทธิพล ในขณะเดียวกัน ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินก็เริ่มเข้าไปบุกเบิกแผ้วถางหาที่ดินทำกิน และการแผ้วถางอย่างขนาดใหญ่ก็ตามมาพร้อมกับกระแสการสนับสนุนส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวที่สำคัญของภาคนี้ก็คือ อ้อยและมันสำปะหลัง ซึ่งก็เป็นภาคแรกๆ ที่เริ่มก่อนอีกเช่นกัน มีการเข้าครอบครองและถือครองที่ดินกันอย่างเป็นระบบ เป็นขบวนการ และดุเดือดรุนแรงถึงขั้นชีวิต กล่าวได้ว่า ทิศทางการพัฒนาในระยะแรกของการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวเป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการถือครองและครอบครองที่ดินในเวลาต่อมา

3.5 กระแสการพัฒนากับการล่าที่ดิน

สถานการณ์การถือครองและครอบครองที่ดินของภาคตะวันออกมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนที่สุด เป็นรูปธรรมที่สุดกับทิศทางการพัฒนาประเทศ หากจะมีการเรียบเรียงกันในเชิงประวัติ

ศาสตร์ของสถานการณ์การครอบครองและถือครองที่ดินของภาคตะวันออกแล้วอาจแบ่งช่วงประวัติศาสตร์ออกเป็นได้ 4 ยุคคือ

- **ยุคป่าแตก** : เป็นยุคแรกหลังจากที่ “บริษัทศรีมหาราชาตัดไม้ใหญ่ บริษัททั่วไปตัดไม้เล็ก” ในยุคนี้การเข้าครอบครองที่ดินยังเป็นเพียงการขยายพื้นที่ทำกินของประชาชนเป็นหลัก มีการบุกป่าเข้าไปแผ้วถางเท่าเพียงกำลังที่ตนเองและครอบครัวจะทำได้ ประชาชนกลุ่มแรกที่เข้าจับจองที่ดินทำกินก็คือ “คนงานในปางไม้”

- **ยุคหลงจู๊** หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งตามลักษณะพฤติกรรมว่า “ยุคค่ายนรก”⁴ เป็นยุคที่กล่าวได้ว่า “ป่าไม้ถูกทำลายมากที่สุดอย่างถึงราก” ด้วยความต้องการพื้นที่ในการปลูกอ้อยสนองโรงงานน้ำตาล และเป็นพื้นที่ในการปลูกมันสำปะหลังในเวลาต่อมา เนื่องจากพืชสองชนิดนี้เป็นพืชที่มีศักยภาพต่ำในการให้ผลตอบแทน จึงต้องการพื้นที่ในการผลิตมาก เป็นยุคที่มีการล่าที่ดินกันอย่างดุเดือดรุนแรงและโหดเหี้ยมที่สุดในประวัติศาสตร์ของภาคตะวันออกที่คนรุ่นนี้หลายคนยังหวาดกลัวเข้าชั้นจิตใต้สำนึก เช่น ใครอยากได้ที่ดินเท่าไรก็เข้าไปในป่าแล้วยิงปืนขึ้นหนึ่งนัด เสียงปืนได้ยินไปถึงไหนก็ถือเป็นเขตที่ดินของตน เกษตรกรรายย่อยที่ขวางเส้นทางหากไม่ขายให้ก็ตาย เป็นต้น หลายตระกูลที่ยิ่งใหญ่ในพื้นที่ที่ยังมีชื่อเสียงในปัจจุบันก็เติบโตมาด้วยวิธีการเช่นนี้

- **ยุคผู้มีอิทธิพล** หลังการล่มสลายของยุคหลงจู๊ ด้วยสถานการณ์และทิศทางการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป “ยุคเจ้าพ่อ”⁵ ก็เกิดขึ้น เป็นยุคเชื่อมต่อกันระหว่างเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม แต่ก็ยังเป็นการเข้าครอบครองเพื่อการปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นหลัก พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของยุคนี้ก็คือ มันสำปะหลัง และพืชไร่ทั่วไป การเข้าครอบครองและถือครองที่ดินในยุคนี้มี 2 ลักษณะคือ

- การหักโค่นกลุ่มอำนาจเก่า : หลงจู๊ หรือระดับลูกน้องหลงจู๊ ที่อ่อนอำนาจลงก็จะถูกกลุ่มนี้เข้าแทนที่ด้วยการบังคับซื้อในราคาถูก หากไม่ยอมขายก็ฆ่าทิ้งแล้วยึดเอา
- การแย่งยึดจากเกษตรกรรายย่อย : วิธีการส่วนใหญ่ก็คือ การบังคับซื้อ หากไม่ขายก็ยิงทิ้ง เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น เพราะเกษตรกรก็ต้องบุกป่าเข้าไปหาที่ดินทำกินใหม่อยู่ร่ำไป

³ “หลงจู๊” เป็นคำภาษาจีนที่คนในท้องถิ่นใช้เรียกเจ้าของโรงหีบอ้อย (เป็นการทำน้ำตาลจากอ้อยในขั้นแรกก่อนการทำเป็นน้ำตาลทราย คนในท้องถิ่นเรียกน้ำตาลชนิดนี้ว่า “น้ำอ้อย หรือ น้ำตาลทรายแดง”) หลงจู๊ ตระกูลหนึ่งมีที่ดินไม่ต่ำกว่า 5,000 ไร่ และมีหลายรายที่มีนับหมื่นไร่ ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดชลบุรีและระยอง

⁴ มีการเกณฑ์แรงงานส่วนใหญ่จากภาคอีสานให้มาทำการถากถางป่าเพื่อปลูกอ้อย ชีวิตความเป็นอยู่แบบค่ายทหาร มีลูกน้องของหลงจู๊ถือปืนคอยตรวจตราเฝ้ายาม ใครหนีออกจากค่ายก็ถูกยิงทิ้ง

⁵ เป็นภาษาของคนในท้องถิ่นที่ใช้เรียกผู้มีอิทธิพลทั่วไป

ที่กล่าวมาทั้ง 3 ยุคข้างต้น เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชลบุรีทั้งจังหวัดยกเว้นอำเภอสัตหีบ จังหวัดฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ระยอง และจันทบุรีบางส่วนในส่วนที่เป็นเขตรอยต่อกับจังหวัดชลบุรี เป็นยุคที่เหี้ยมโหดที่สุดของภาคตะวันออก แต่ยุคที่ส่งผลอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมาก็คือ

- **ยุคโชติช่วงชัชวาลย์** ประมาณปี 2523-2524 ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างเป็นทางการ กระแสความต้องการการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมกำลังเป็นกระแสหลักของภาค มีการกว้านซื้อเพื่อการเก็งกำไรกันอย่างขนานใหญ่ ตั้งแต่จังหวัดสมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง บางส่วนของจันทบุรี-ตราด ปราจีนบุรี ราคาที่ดินขยับตัวตั้งแต่เดือนละครั้ง สัปดาห์ละครั้ง วันละครั้ง กระทั่งตามใจผู้ขาย ก็เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ต่อเนื่องจนถึงปี 2535 บนเส้นทางสำคัญ 5 เส้นทางคือ ถนนสุขุมวิท บางนา-ตราด ทล.331 ทล.304 และทล.36 เป็นยุคที่เรียกได้ว่า “ที่ดินอยู่ตะวันออก แต่เงินอยู่กรุงเทพ” เป็นยุคที่ดินในภาคตะวันออกเปลี่ยนมือมากที่สุดในประวัติศาสตร์โดยเฉพาะบริเวณสองฝั่งถนนบางนา-ตราด จากอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ จรดจังหวัดตราด

3.6 สถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์ที่ดินปัจจุบันของภาคตะวันออกแบ่งได้ดังนี้

- **การกระจุกตัวของที่ดิน (ที่ดินไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์)**

“ที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นของผู้ทำการผลิต” เป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดในภาคตะวันออก มี 3 ลักษณะคือ

- การกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่ไม่ได้ดำเนินโครงการ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟ ที่อยู่อาศัย ฟาร์มกุ้ง
- การกว้านซื้อเพื่อการเก็งกำไร กระจายอยู่ทั่วไปกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่ในสภาพ “ขายไม่ออก”
- การเข้าครอบครองเพื่อการผลิตทางการเกษตรขนาดใหญ่ มักไม่ได้อยู่ในเขตการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโครงการปลูกยูคาลิปตัสเพื่อสนองโรงงานผลิตกระดาษ มันสำปะหลัง พืชไร่

ส่วนใหญ่เป็นสถานการณ์บนถนนบางนา-ตราด ตั้งแต่สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ปราจีนบุรี และสระแก้ว

• การใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ

โดยเฉพาะที่ดินที่ซื้อไว้เพื่อการเก็งกำไร การไม่สามารถดำเนินโครงการได้เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และการปลูกยูคาลิปตัส กำลังเป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคนี้ และที่สำคัญกำลังเกิดสถานการณ์ใหม่ตามมาคือ มีการย้ายโรงงานอุตสาหกรรมจากบริเวณเขตสมุทรปราการและฉะเชิงเทรา (บางปะกง) ไปอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนใหม่ในโซน 3 บนทางหลวงหมายเลข 304 บริเวณเขตรอยต่อฉะเชิงเทรา-ปราจีนบุรี เพื่อหวังใช้สิทธิพิเศษของการลงทุน ด้วยการละทิ้งโรงงานเดิมอย่างไม่มี ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศและสังคมโดยรวม

• การสูญเสียอาชีพอย่างถาวร (ใช้ไม่ถูก หรือสอดคล้องกับศักยภาพของที่ดิน)

พื้นที่ที่กว้างว่างเปล่าเนื่องจากการเก็งกำไรและไม่สามารถดำเนินโครงการได้ ส่งผลต่อระบบนิเวศอย่างถาวร จนเกษตรกรไม่สามารถทำการผลิตได้ ตัวอย่างเช่น ถนนบางนา-ตราด ตั้งแต่สมุทรปราการ ถึง ฉะเชิงเทรา เกษตรกรต้องสูญเสียอาชีพคือ การทำนาอย่างถาวร เนื่องเพราะระบบนิเวศที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยเหตุสำคัญ 4 ประการคือ

- น้ำเสียเนื่องจากอุตสาหกรรม ที่มีเป็นจำนวนมากและขาดมาตรฐานและการควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ
- โครงการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครที่ต้องเร่งระบายน้ำลงทะเลและแม่น้ำบางปะกงจนระดับน้ำในลำคลองสาธารณะไม่เหมาะสมกับการทำนาอีกต่อไป
- พื้นที่ที่กว้างว่างเปล่าซึ่งเป็นกลายพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นแหล่งอยู่อาศัยของศัตรูพืชทั้งหนู แมลง และโรคพืช เป็นต้น
- การวางระบบระบบสาธารณูปโภคเพื่อส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างทางหลวงขึ้นหลายสาย เช่น ถนนบางนา-ตราด ขนาด 12 ช่องจราจรและทางยกระดับอีก 6 ช่องจราจร ทางหลวงระหว่างเมือง (มอर्टอร์เวย์) ขนาด 18 ช่องจราจร และทางรถไฟสายตะวันออก ทางสามเส้นทางพาดผ่านทิศตะวันตกจรดทิศตะวันออก กลายเป็นพังก้นน้ำขนาดใหญ่อย่างถาวรที่สกัดกั้นน้ำจากทิศเหนือของโครงการเจ้าพระยาที่เคยส่งมาหล่อเลี้ยงพื้นที่ทางการเกษตรในบริเวณนี้ น้ำที่เคย “ท่วมทุ่ง” เหมาะสมกับการทำนา กลายเป็นน้ำแห้งขุดตักคลองเท่านั้น

เหล่านี้ล้วนเป็นเนื้อหาเดียวกันกับการใช้พื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการผลิตและให้ผลผลิตทางเกษตรกรรมสูง และเป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นที่มีความจำเป็นน้อยต่อการใช้พื้นที่ที่มีศักยภาพเช่นนี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “เป็นการใช้พื้นที่ที่ไม่สม

ประโยชน์” โดยเฉพาะพื้นที่เพื่ออุตสาหกรรม เช่น พื้นที่ที่เหมาะสมอย่างยิ่งต่อการทำนา พื้นที่ชายทะเล เป็นต้น

3.7 สรุป

- พื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของที่ดินและใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มศักยภาพสูงคือ จังหวัดสมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา (บางปะกง) ชลบุรี ระยอง และสระแก้ว
- พื้นที่ที่ยังมีการกระจายตัวของที่ดินและใช้ได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพคือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี (บางส่วน) ระยอง(บางส่วน) จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี (บางส่วน) และนครนายก

บทที่ 4
สถานภาพของพื้นที่ศึกษา

บทที่ 4

สถานภาพของพื้นที่ศึกษา

เป็นการนำเสนอให้เห็นภาพรวมของสถานภาพพื้นที่ศึกษา ในประเด็นที่เกี่ยวกับความสำคัญทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ของชุมชนและรากฐานทางวัฒนธรรม รวมทั้งโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการคลี่คลายขยายตัวของพื้นที่ศึกษา เพื่อเป็นรากฐานในการทำความเข้าใจรายละเอียดในระยะต่อไป

ในการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นของภูมิภาคตะวันออก แบ่งพื้นที่ศึกษาออกเป็น 3 พื้นที่ อันเป็นภาพสะท้อนของผลกระทบจากการที่รัฐบาลในหลายยุคที่ผ่านมาได้ใช้พื้นที่ของภูมิภาคนี้เป็นพื้นที่หลักเพื่อบรรลุนโยบายการพัฒนาประเทศในหลายยุคสมัยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

4.1 พื้นที่ศึกษาจังหวัดระยอง “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม”

การศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมนี้ ใช้พื้นที่อำเภอปลวกแดงและอำเภอเมืองจังหวัดระยอง เป็นพื้นที่หลักในการศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รุนแรงที่สุดของภาคตะวันออก ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและปัญหามลพิษอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและอาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตทางการเกษตรและพื้นที่ทางการเกษตร

สภาพเศรษฐกิจสังคมโดยรวมของเมืองระยองก็คือ สังคมเกษตรกรรมและประมงชายฝั่ง อาชีพประมงชายฝั่งขนาดเล็กเป็นอาชีพที่สร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดนี้สืบเนื่องถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอาหารทะเลแห้ง กะปิ น้ำปลา มีท่าเทียบเรือประมงที่เป็นศูนย์กลางของจังหวัดบริเวณปากน้ำระยอง และท่าเทียบเรือขนาดเล็กที่เป็นแหล่งซื้อขายของประมงชายฝั่งขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วไปตั้งแต่ชายหาดหน้าเมืองระยองจรดอำเภอแกลง ซึ่งนอกจากท้องทะเลจะเป็นแหล่งสินค้าน้ำอันอุดมแล้ว จังหวัดระยองยังมีท้องทะเล หมู่เกาะ และชายหาดอันสวยงามที่สร้างชื่อเสียงด้านการท่องเที่ยวมาตราบนานนับทุกวันนี้

ในขณะเดียวกัน แม่น้ำขนาดใหญ่ที่เป็นส่วนหนึ่งของผืนป่าตะวันออกจะถูกทำลายลงกว่าร้อยละ 90 แต่ก็ยังมีอนุสรณ์สถานแห่งผืนป่าตะวันออกเหลือไว้ให้นุชนรุ่นหลังได้ศึกษาชื่อ “วนอุทยานแห่งชาติเขาชะเมา” ที่ยังคงความอุดมสมบูรณ์และมีความสำคัญต่อแม่น้ำระยอง-แม่น้ำแกลง ในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน แม่น้ำที่ป่าเกือบทั้งหมดจะถูกทำลายลง แต่ก็ยังมีพื้นที่ชุ่มน้ำกระจายอยู่ทั่วไปเป็นพื้นฐานสำคัญของการกักเก็บน้ำขนาดใหญ่เพื่อสนองอุตสาหกรรมในเวลาต่อมา เช่น อ่างหนองปลาไหล หนองค้อ ดอกกราย คลองใหญ่ ประแสร์ เป็นต้น

สำหรับอาชีพเกษตรกรรมเป็นอีกอาชีพหนึ่งที่สำคัญของประชาชนบริเวณตอนในของแผ่นดิน อาชีพเกษตรกรรมสำคัญที่สร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดนี้มาช้านานคือ “การทำสวนผลไม้” บริเวณ

อำเภอเมืองและอำเภอแกลง ต่อมาหลังการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวก็คือ “สับปะรดและยางพารา” ที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจใหม่หลังแผนการพัฒนาเศรษฐกิจคือ อำเภอปลวกแดง บ้านค่าย กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา กิ่งอำเภอวังจันทร์ และกิ่งอำเภอเขาชะเมา

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ส่งผลกระทบอย่างทั่วด้านคือ การที่รัฐบาลใช้พื้นที่ของจังหวัดนี้รองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 ภายใต้แผนนี้จังหวัดระยองถูกกำหนดให้เป็นจังหวัดที่รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดหนักคือ อุตสาหกรรมแปรรูปเคมี ที่มีก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยเป็นวัตถุดิบหลัก พื้นที่หลักในการรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมคือ อำเภอเมือง รองรับอุตสาหกรรมขนาดหนัก อำเภอบ้านค่ายและอำเภอปลวกแดง เป็นพื้นที่รองรับอุตสาหกรรมขนาดกลาง

4.1.1 ความสำคัญทางภูมิศาสตร์และฐานทรัพยากร

อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีฐานทรัพยากรที่เป็นต้นทุนสำคัญคือ “ชายฝั่งทะเลอันสวยงาม และแผ่นดินอันอุดมสำหรับเกษตรกรรม” ตลอดแนวชายฝั่งทะเลตั้งแต่อำเภอบ้านฉางที่เป็นเขตรอยต่อกับอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี จรดอำเภอแกลงที่เป็นเขตติดต่อกับอำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี เป็นชายหาดที่สวยงามเหมาะแก่การท่องเที่ยว ในท้องทะเลยังมีหมู่เกาะสำคัญแก่การท่องเที่ยวอีกมากมาย โดยเฉพาะเกาะเสม็ดอันเรืองชื่อของตะวันออก มีเกาะเล็กเกาะน้อยและชายหาดอันเป็นที่มาของตำนานและนิยายพื้นบ้าน เช่น หาดแม่รำพึง ตำนานนางเงือกกับบรรณคดีเรื่องพระอภัยมณี เป็นต้น

นอกจากนี้ อำเภอเมืองระยองยังมีท่าเทียบเรือประมงสำคัญ 2 แห่งคือ ท่าเทียบเรือปากน้ำระยอง และท่าเทียบเรือบ้านเพ เป็นศูนย์กลางในด้านประมงพาณิชย์ ในขณะที่ตลอดแนวชายหาดตั้งแต่เขตเทศบาลเมืองระยองไปจรดบ้านเพยังมีท่าเรือขนาดเล็กสำหรับการซื้อขายแลกเปลี่ยนของประมงพื้นบ้านอีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามหมู่บ้านประมงชายฝั่ง

สำหรับพื้นที่ตอนในของแผ่นดินฝั่งขวาด้านเขาเข้ากรุงเทพมหานครของทางหลวงหมายเลข 3 (สุขุมวิท) อำเภอเมืองเป็นพื้นที่สำคัญในการทำสวนผลไม้ที่สร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดมาช้านาน ในขณะที่สวนยางพาราก็ให้ผลผลิตที่เป็นรองเพียงจังหวัดตราดและจันทบุรีเท่านั้น แม่น้ำระยองและลำห้วยสาขาเป็นระบบชลประทานสำคัญอันเป็นต้นทุนที่ธรรมชาติสร้างไว้พื้นที่ที่อดีตคือผืนป่าอันอุดมสมบูรณ์เหมาะอย่างยิ่งสำหรับอาชีพเกษตรกรรม กล่าวได้ว่าด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์และฐานทรัพยากรที่เป็นต้นทุนทางธรรมชาติรายได้หลักของจังหวัดระยองคือ ผลผลิตทางการเกษตรและผลผลิตทางด้านประมง

อำเภอปลวกแดง เป็นอำเภอที่เกิดขึ้นพร้อมกับการที่ผืนป่าตะวันออกถูกทำลาย พื้นที่ทั้งหมดของอำเภอนี้ก็คือ อดีตผืนป่าตะวันออกอันยิ่งใหญ่ แม้จะเป็นพื้นที่ต้นน้ำของแม่น้ำระยองแต่มีลำห้วยสาขาน้อยประกอบกับผืนป่าที่ถูกทำลายน้ำฝนที่ตกลงมาจึงขาดปัจจัยในการดูดซับกักเก็บน้ำ มีลำห้วยสำคัญเพียงสายเดียวคือ “คลองระเวียง” เป็นแหล่งน้ำหล่อเลี้ยงทั้งอำเภอซึ่งไม่เพียง

พอต่อการทำการเกษตรกรรมที่ต้องการปริมาณน้ำมาก แม้อำเภอนี้จะมีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ถึง 3 แห่งคือ อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล¹ อ่างเก็บน้ำหนองค้อ และอ่างเก็บน้ำดอกกราย แต่อ่างเก็บน้ำเหล่านั้นก็มีไว้เพื่อการอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่ด้วยพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์จากอดีตผืนป่าตะวันออกและปริมาณน้ำฝนที่ไม่ขาดแคลน เกษตรกรรมเพียงชนิดเดียวที่เหมาะสมคือ พืชไร่และยางพารา จึงเป็นอำเภอที่มีการปลูกสับปะรดมากที่สุดของจังหวัดระยองและภาคตะวันออก

4.1.2 ประวัติศาสตร์ชุมชนและรากฐานทางวัฒนธรรม

อำเภอเมืองเป็นเมืองชายทะเลที่มีประวัติศาสตร์มาช้านาน เป็นที่ทราบกันดีในยุคปลายสมัยอยุธยาที่พระเจ้าตากสินมหาราชเคยใช้เมืองนี้เป็นที่รวบรวมผู้คนในการกอบกู้เอกราช เป็นเมืองชายทะเลที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของตนเอง ในขณะเดียวกันก็เป็นเมืองที่ถูกรุกรานจากวัฒนธรรมกระแสหลักมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การเข้ามาตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกา เมืองระยองก็กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวของทหารอเมริกัน ต่อเนื่องมาจนถึงยุคการพัฒนาอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การประกอบขึ้นเป็นชุมชนประกอบจากคน 3 กลุ่มคือ

1) ชนชาติ “ชอง”

เป็นชนชาติพื้นเมืองใน 3 จังหวัดภาคตะวันออกคือ ระยอง จันทบุรี และตราด เป็นชนชาติที่รักสงบมีวิถีชีวิตผูกพันและเคารพธรรมชาติ อาชีพหลักคือการหาของป่าและทำสวนผสม เป็นชนชาติที่ได้ชื่อว่ามีความรู้ด้านสมุนไพรสูงมาก² ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะอยู่อาศัยบริเวณเขตป่าเขา เป็นชนชาติที่ได้ชื่อว่าเป็นนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดกลุ่มหนึ่ง ปัจจุบันเหลือจำนวนน้อยเกิดการผสมข้ามชาติพันธุ์และที่เหลือน้อยหรือรุ่นลูกหลานก็ไม่ค่อยยอมรับว่ามีเชื้อสายชอง เนื่องจากได้รับการเหยียดหยามจากชนชาติอื่นว่าเป็นคนป่าไร้อารยธรรม

2) ชาวประมง

อพยพเคลื่อนย้ายมาเมื่อใดและจากไหนไม่เป็นปรากฏชัด มีอาชีพเป็นชาวประมงเล็กชายฝั่งกระจายอยู่ทั่วไปตามแนวชายทะเลในรูปแบบหมู่บ้านประมง มีวัฒนธรรมของตนเอง เคารพในทะเล เป็นนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกลุ่มสำคัญเช่นเดียวกับชนชาติชอง ทะเลคือชีวิตของคนกลุ่มนี้

¹ ใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออกก่อนที่จะมีการเปิดใช้อ่างเก็บน้ำแควระบบ-สียัด ในอำเภอท่าตะเกียบ จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อปี 2543

² สมุนไพรที่ขึ้นชื่อและเป็นที่เกรงขามของคนภายนอกที่ไม่รู้จักคือ “ยาสั่ง” ที่เป็นการผสมสมุนไพรหลายชนิดเข้าด้วยกันด้วยความรู้ชั้นสูง เมื่อคนถูกวางยาสั่งกินเข้าไปจะมีความผิดปกติจนกว่าจะไปกินอาหารที่เจ้าของยากำหนดให้ตายด้วยอาหารนั้นจึงจะตาย เช่น ขมจีน ขุนเียน เป็นต้น เป็นการตายที่แพทย์สมัยใหม่ไม่ทราบสาเหตุ

หากินเพื่อการยังชีพมากกว่าเพื่อการพาณิชย์ อาหารทะเลแห้งเป็นสินค้าสำคัญในการแลกเปลี่ยนซื้อขายกับคนกลุ่มอื่น

3) ชาวจีนโพ้นทะเล

อพยพเคลื่อนย้ายมาพร้อมกับชาวจีนโพ้นทะเลกลุ่มอื่น แต่อาศัยพื้นที่นี้เป็นแหล่งทำมาหากินเนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ ดำรงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมไว้อย่างเป็นเอกลักษณ์ ยึดอาชีพค้าขายเป็นหลัก แม้ชาวจีนในท้องถิ่นอื่นจะรักสงบไม่ค่อยมีความขัดแย้งกับคนในท้องถิ่น แต่ชาวจีนที่นี่ก็มีลักษณะพิเศษซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่พัฒนาไปเป็นผู้มีอิทธิพลในยุคป่าแตกคือ “หลงจูเจ้าของค่ายนรก” และสืบเนื่องมาจนถึงยุคเจ้าพ่อในปัจจุบัน³ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าคนในท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพล

ปัจจุบันคนจีนโพ้นทะเลและเครือญาติคือผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจหลักของอำเภอเมืองหรือจังหวัดระยองทั้งจังหวัด ชนชาติของนับวันจะสูญหายเพราะขาดสำนึกในชนชาติตน ส่วนชาวประมงก็รวันล่มสลายเพราะการเข้ามาแทนที่ของประมงพาณิชย์

สำหรับอำเภอปลวกแดงนั้น เป็นอำเภอที่ก่อตั้งใหม่เมื่อประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา ด้วยการแยกพื้นที่ออกมาจากส่วนหนึ่งของอำเภอบ้านค่ายและส่วนหนึ่งของอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ในอดีตคือผืนป่าตะวันออกที่อุดมสมบูรณ์ เคยเป็นชุมทางในการรวบรวมหมอนไม้ของบริษัทร่มหาราชาและบริษัททำไม้อื่นที่เข้ามารับสัมปทานในภายหลังก็ใช้พื้นที่นี้ต่อเนื่องเรื่อยมา กลายเป็นชุมชนกลางป่าขนาดใหญ่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปปัจจุบันคือ “ตำบลเฉลิมลาภ” จากชุมชนกลางป่าเริ่มขยายเป็นชุมชนเกษตรกรรมที่เริ่มต้นจากกลุ่มคน 4 กลุ่มคือ

1) กลุ่มคนงานในปางไม้

ส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ใกล้เคียงในระดับที่เป็นหัวหน้างาน เริ่มจากการซื้อแปลงสัมปทานจากบริษัททำไม้ หรือการบุกเบิกพื้นที่ป่าแล้วแผ้วถางเป็นพื้นที่เกษตรกรรมลงหลักปักฐานต่อมาหลังจากอุตสาหกรรมป่าไม้สิ้นสุดลง ถือได้ว่าเป็นคนกลุ่มแรกของอำเภอปลวกแดงแต่มีจำนวนไม่มากเป็นอันดับ 3 จากจำนวน 4 กลุ่ม ส่วนใหญ่ถือครองที่ดินในระดับ 100 ไร่ขึ้นไป

2) กลุ่มหลงจู-ผู้มีอิทธิพล

เป็นกลุ่มที่มีจำนวนน้อยเป็นอันดับสุดท้าย แต่ถือครองที่ดินมากที่สุด รายหนึ่งไม่ต่ำกว่า 3,000 ไร่ขึ้นไป คนกลุ่มนี้เข้ามาพร้อมกับเงินในการกว้านซื้อแปลงสัมปทานจากบริษัททำไม้ จำ

³ เจ้าพ่อในจังหวัดระยอง รวมทั้งภาคตะวันออกมักจะมีคำนำหน้าว่า “เสี่ย” เสมอ

แรงงานจากภาคอีสานเป็นกำลังหลักในการบุกเบิกแผ้วถางป่า เป็นที่รู้จักกันดีว่าเป็นยุค “ค่ายนรก”⁴ เป็นยุคแห่งการทำลายป่าอย่างขนานใหญ่และเป็นระบบที่สุด วิธีการที่ใช้กันทั่วไปและเป็นต้นแบบให้ชาวบ้านกลุ่มอื่นถือปฏิบัติกันต่อ มาในการบุกเบิกพื้นที่ป่าคือ “ถางและเผาวันหนึ่งเท่าใดปลูกเท่านั้น” พืชที่ปลูกตามหลังก็คืออ้อย

3) กลุ่มสมาชิกนิคมเกษตรกรรม

นโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นคือ “การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว” โดยเฉพาะอ้อยและมันสำปะหลัง วิธีการที่ใช้อย่างเป็นทางการก็คือ “การจัดตั้งนิคมเกษตรกรรม” ขึ้นในพื้นที่ที่เหมาะสม อำเภอปลวกแดงในอดีตก่อนการแยกออกเป็นกิ่งอำเภอนิคมพัฒนาเป็นพื้นที่ที่มีนิคมเกษตรกรรมมากที่สุด คนกลุ่มนี้มีจำนวนมากที่สุดและมีที่ดินในระดับเดียวกับคนกลุ่มแรก เนื่องจากการบุกเบิกขยายพื้นที่ต่อจากสิทธิที่รัฐบาลจัดสรรให้

4) กลุ่มเครือญาติของสมาชิกนิคมเกษตรกรรม

เครือญาติของสมาชิกนิคมเกษตรกรรมที่มาเยี่ยมเยียนกัน เห็นความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ ต่างก็พากันเข้าซื้อหาจับจองและชักชวนกันมาเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่มีที่ดินไม่มากนัก เฉลี่ยรายละไม่เกิน 100 ไร่ แต่เป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมากที่สุดกระจายกันอยู่ทั่วไป

กลุ่มคนทั้งหมดที่กล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นคนที่มาจากจังหวัดใกล้เคียง เช่น ชลบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี จันทบุรี ฯลฯ เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมตามมา คนที่อพยพมาจากจังหวัดเดียวกันมีจำนวนพอสมควรก็จะรวมกลุ่มกันอยู่อาศัยช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นหมู่บ้านดำรงวัฒนธรรมของท้องถิ่นตนไว้ เช่น กลุ่มชลบุรี กลุ่มแปดริ้ว เป็นต้น ขาดเอกลักษณ์ที่เป็นวัฒนธรรมเฉพาะของท้องถิ่น แต่หากมีข้อขัดแย้งกันระหว่างกลุ่ม หัวหน้ากลุ่มจะเป็นผู้มีบทบาทมากที่สุดในการแก้ปัญหา รวมทั้งการแก้ปัญหาในกลุ่มของตนเองด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นปัญหาของชุมชนโดยรวมกลุ่มเหล่านี้ก็จะสามัคคีกันได้อย่างมีพลัง ตัวอย่างกรณีการคัดค้านโครงการก่อสร้างหลุมฝังกลบขยะอุตสาหกรรมของบริษัท เจนโก้ จำกัด และการคัดค้านการก่อสร้างโครงการนิคมอุตสาหกรรมไทย-สิงคโปร์ ที่สามารถระดมกำลังชาวบ้านทั้งอำเภอเข้าร่วมเป็นขบวนการคัดค้านได้ถึงกว่า 5,000 คน เป็นต้น ความขัดแย้งที่เคยมีกันระหว่างกลุ่มได้รับการคลี่คลายไปจากการเข้าร่วมการต่อสู้ทั้งสองกรณีดังกล่าวจนได้รับชัยชนะในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่าประชาชนจากภาคอีสานเข้ามาลงหลักปักฐานในพื้นที่นี้เป็นจำนวนน้อย เนื่องจากคนอีสานส่วนใหญ่เข้ามาเป็นแรงงานในค่ายนรกที่ปราศจากเสรีภาพในการบุกเบิกจับจองพื้นที่ ประกอบกับความโหดเหี้ยมของค่ายนรกทำให้แรงงานจากภาคอีสานเกิดความหวาด

⁴ เจ้าพ่อของอำเภอปลวกแดงที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักไปทั่วประเทศคือ “แดงสิงห์ป่าซุง”

กลัวที่จะบุกเบิกจับจองที่ดินทำกินในพื้นที่นี้ ที่เหลืออยู่ส่วนใหญ่เป็นพวกที่ลูกหลานหลงจูหรือผู้มีอิทธิพลในรุ่นหลังให้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินของตนได้แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน⁵

4.1.3 โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางสังคม

อำเภอเมืองระยอง ถูกรุกรานด้วยวัฒนธรรมกระแสหลักมาอย่างต่อเนื่อง ระบบทุนนิยมที่มีกลไกทางกฎหมายเป็นบรรทัดฐานเข้ามาแทนที่วัฒนธรรมและโครงสร้างเชิงอำนาจของชุมชนอย่างทั่วด้าน บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ที่เป็นผู้นำแบบทางการเข้ามาแทนที่ผู้นำทางธรรมชาติที่เคยเป็นรากฐานของชุมชนท้องถิ่น และส่วนใหญ่ก็คือตัวแทนของระบบทุนนิยม (เจ้าของโรงงานและธุรกิจ) ที่ถือผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมากกว่าผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น เช่น ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเจ้าของโรงงานที่ปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อม ผู้นำที่เป็นทางการเหล่านี้ก็ไม่แสดงบทบาทที่ปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของชุมชน แต่กลับยืนข้างกลุ่มทุนเจ้าของโรงงานเสียมากกว่า การแก้ปัญหาความขัดแย้งข้อพิพาทในชุมชนที่เคยจัดการด้วยวัฒนธรรมชุมชนโดยผู้อาวุโสหรือตุลาการหมู่บ้านถูกแทนที่ด้วยมาตรการและบรรทัดฐานทางกฎหมาย เหล่านี้เป็นต้น

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้นำที่เป็นทางการมักไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนในการแก้ปัญหาสำคัญที่เป็นผลกระทบของชุมชน เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสาธารณสุขเป็นต้น เนื่องจากเกิดการแบ่งแยกเป็นพรรคเป็นพวกที่สืบเนื่องมาตั้งแต่การเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นแต่ละครั้งจึงเท่ากับเป็นการบั่นทอนพลังของชุมชนลงไป เงินกลายเป็นปัจจัยหลักของการเลือกตั้งทุกครั้ง คุณธรรม สำนึก และความสามารถเป็นของบุคคลเป็นเรื่องรอง และส่วนใหญ่ก็มักเป็นเครื่องมือของกลุ่มทุนเสมอมาเพราะกลุ่มทุนเหล่านี้จะได้ประโยชน์จากการเลือกตั้งโดยตรงด้วยการได้รับการละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้นำที่เป็นทางการที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน กลุ่มทุนจึงมีฐานะครอบงำชุมชนท้องถิ่นได้อย่างทั่วด้าน

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้นำธรรมชาติก็ยังมิบทบาทในช่วงที่ชุมชนเกิดปัญหาวิกฤตการณ์โดยไม่สามารถพึ่งพาผู้นำที่เป็นทางการและระบบราชการได้ เช่น การชุมนุมประท้วงการปล่อยของเสียของโรงงานอุตสาหกรรมและการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบโดยตรงกับชุมชนของประชาชนที่เกิดขึ้นในหลายครั้งหลายพื้นที่ของหลายตำบลในอำเภอเมืองระยอง⁶ มีประชาชนเข้าร่วมหลายพันคน ที่แสดงให้เห็นว่าแม้โครงสร้างเชิงอำนาจของชุมชนท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลง

⁵ คนอีสานส่วนใหญ่เข้ามาบุกเบิกผืนป่าตะวันออกในช่วงหลังการตัดเส้นทางยุทธศาสตร์หมายเลข 314 ไปงิ้วร้อน-สระแก้ว-บุรีรัมย์ บริเวณตลอดสองฝั่งของถนนสายนี้ รวมทั้งในพื้นที่อำเภอสนามชัยเขตและกิ่งอำเภอท่าตะเกียบ จังหวัดฉะเชิงเทรา

⁶ กรณีชุมนุมคัดค้านการก่อสร้างและปล่อยของเสียของโรงงานอุตสาหกรรมเปโตรเคมีของกลุ่มบริษัท ทีพีไอ จำกัด ที่หน้าศาลากลางจังหวัด มีผู้เข้าร่วมประมาณ 3,000 คน การชุมนุมคัดค้านการปล่อยของเสียในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด มีผู้เข้าร่วมประมาณ 5,000 คนการชุมนุมคัดค้านการดูดทรายทะเลของกลุ่มบริษัท ทีพีไอ จำกัด ของชาวเมืองในเขตเทศบาลเมือง มีผู้เข้าร่วมประมาณ 2,000 คน เป็นต้น

ไปตามกระแสวัฒนธรรมกระแสหลักของสังคมเมือง แต่ชุมชนก็ยังมีรากฐานวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิมซึ่งพร้อมจะแสดงบทบาทได้เมื่อเกิดวิกฤติ

4.2 พื้นที่ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ “กรณีศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป่าชายเลน”

การศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินป่าชายเลนใช้พื้นที่ หมู่บ้านสีลัง ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการเป็นพื้นที่หลักในการศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รุนแรงที่สุดในยุคเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและปัญหามลพิษอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ระบบนิเวศวิทยาชายฝั่ง และอาชีพของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพประมงพื้นบ้านชายฝั่ง รวมทั้งพื้นที่และผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งแม้จะเป็นเขตการลงทุนอุตสาหกรรมยุคแรกแต่ก็ยังไม่หยุดการดำเนินการเนื่องจากทั้งโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ การเชื่อมโยงกันของระบบสาธารณูปโภค และการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 โดยมีจังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งเป็นจังหวัดที่ติดต่อกันเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมาย ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมต่อเนื่องเชื่อมโยง จึงเป็นความรุนแรงของปัญหาที่ทวีขึ้นเป็นสองเท่า เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศวิทยาเดียวกัน อยู่ภายใต้ระบบชลประทานเดียวกันของพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา-บางปะกง และระบบนิเวศวิทยาชายฝั่งทะเลเดียวกันของภาคตะวันออกจรดจังหวัดตราด

สภาพเศรษฐกิจสังคมดั้งเดิมโดยรวมของอำเภอบางบ่อก็คือ อาชีพประมงพื้นบ้านชายฝั่งและเกษตรกรรมส่วนใหญ่คือการทำนา อาชีพประมงชายฝั่งขนาดเล็กที่สร้างชื่อเสียงให้กับพื้นที่คือ หอยแมลงภู่⁷ ปูแสม ปูทะเล และการทำกะปิจากเคยคุณภาพดีส่งขายในจังหวัดใกล้เคียง เช่น ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และกรุงเทพมหานคร และต่อมาเมื่อการทำประมงของไทยพัฒนาเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมประมง อำเภอบางบ่อก็มีท่าเทียบเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่รู้จักกันทั่วไปคือ ท่าเรือคลองด่าน ตั้งอยู่บริเวณรอยต่อระหว่างหมู่บ้านสีลังและหมู่บ้านคลองด่าน

ส่วนอาชีพเกษตรกรรมคือการทำนาเป็นอีกอาชีพหนึ่งที่สำคัญของประชาชนบริเวณด้านทิศเหนือของถนนสุขุมวิท ที่มีระบบชลประทานเดียวกับที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา-บางปะกง โดยมีทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (สุขุมวิท) เป็นพังกั้นน้ำเค็มจากทะเล การทำนาในพื้นที่นี้ให้ผลผลิตสูงไม่แพ้พื้นที่อำเภอบางปะกงจังหวัดฉะเชิงเทรา

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ส่งผลกระทบอย่างทั่วด้านคือ การที่รัฐบาลใช้พื้นที่ของจังหวัดนี้รองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคแรกที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่ป่าชายเลนตลอดแนวด้านทิศใต้ของถนนสุขุมวิทถูกใช้เพื่อการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม

⁷ หอยแมลงภู่ที่มีคุณภาพดีที่สุดในประเทศไทย เนื่องจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศวิทยาที่เหมาะสม กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในอ่าวบางปะกง แม่น้ำบางปะกงจะพัดพาแร่ธาตุและน้ำจืดจากต้นน้ำมาสะสมไว้ที่นี่ อยู่ในจุดที่กระแสน้ำเค็มกับกระแสน้ำจืดปะทะกันพอดี ที่ชาวบ้านรู้จักกันดีและเรียกกันทั่วไปว่า “น้ำหวาน” เป็นจุดที่มีความเหมาะสมของคุณภาพหอยแมลงภู่

กรรม ไม่เว้นแม้กระทั่งด้านทิศเหนือที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมสำคัญ โรงงานอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการจัดการของเสียสู่สิ่งแวดล้อมต่ำ มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและการวางผังเมืองของรัฐที่อ่อนแอ เป็นมูลเหตุสำคัญส่งผลให้พื้นที่ป่าชายเลนและระบบนิเวศวิทยาชายฝั่งถูกทำลาย น้ำเสียจากอุตสาหกรรมส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมเสียหายทำนาไม่ได้ผล เป็นที่มาสำคัญของการสูญเสียอาชีพอย่างถาวรของชาวนาและชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งในปัจจุบัน ชาวประมงพื้นบ้านกว่าร้อยละ 70 ที่หันไปประกอบอาชีพรับจ้าง และกว่าร้อยละ 20 ที่หันไปประกอบอาชีพอื่น เช่น เลี้ยงกุ้งกุลาดำ เลี้ยงปลาสด สำหรับชาวนาก็เช่นเดียวกัน กว่าร้อยละ 70 ที่หันไปประกอบอาชีพรับจ้างและอีกกว่าร้อยละ 20 ที่หันไปประกอบอาชีพเลี้ยงปลาสดและกุ้งกุลาดำ โดยเฉพาะการเลี้ยงปลาสดทำรายได้และสร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดสมุทรปราการจนถึงทุกวันนี้

4.2.1 ความสำคัญทางภูมิศาสตร์และฐานทรัพยากร

อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ในอดีตมีความอุดมสมบูรณ์ของป่าชายเลนและระบบนิเวศชายฝั่งสูงต่อเนื่องตั้งแต่อำเภอเมืองสมุทรปราการจรดอำเภอเมืองจังหวัดชลบุรี จากข้อมูลของกรมป่าไม้เมื่อ พ.ศ.2541 พบว่า จังหวัดจังหวัดสมุทรปราการมีพื้นที่ป่าชายเลนเหลือเพียงร้อยละ 0.30 ของพื้นที่จังหวัด หรือประมาณ 2.97 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,856.25 ไร่ จากพื้นที่เดิมเมื่อปี พ.ศ. 2522 ที่มีอยู่ประมาณ ร้อยละ 1.04 ของพื้นที่จังหวัด หรือประมาณ 10.4 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 6,500 ไร่⁸ จะเห็นได้ว่าในระยะเวลาเพียง 13 ปี พื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายลงถึงกว่า 4,600 ไร่ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 71.44 การถูกทำลายมีสาเหตุสำคัญ 3 ประการคือ

1) การใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม

การก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่ขาดการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ใช้พื้นที่ป่าชายเลนไปเพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก จริงอยู่แม้ในยุคสมัยนั้นจะยังไม่มีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม แต่ความสำคัญของป่าชายเลนและระบบนิเวศวิทยาชายฝั่งย่อมเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นแหล่งกำเนิดของสรรพชีวิตในทะเล เพราะบริเวณกันอ่าวไทยมีป่าชายเลนที่สำคัญเพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ ผืนป่าชายเลนสมุทรปราการชลบุรี และผืนป่าชายเลนจันทบุรี-ตราด ถือเป็นบทเรียนอย่างสำคัญในการใช้พื้นที่

⁸ กรมป่าไม้ 2541

2) มลพิษอุตสาหกรรม

ทะเลคือ แหล่งรองรับของเสียอย่างดีของอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมในย่านนี้ก็เป็ นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการกำจัดของเสียก่อนปล่อยลงสู่สิ่งแวดล้อมต่ำ ความอ่อนแอของ มาตรการทางกฎหมาย และนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่ต้องการสร้างเงื่อนไขที่อำนวยความสะดวก และความสะดวกให้มากที่สุดกับนักลงทุน ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ปนเปื้อนสารพิษได้ทำลาย ระบบนิเวศวิทยาของป่าชายเลนในย่านนี้ไปเป็นจำนวนมาก น้ำทะเลในย่านนี้ส่วนใหญ่จะเป็นสีดำ ในช่วงต้นใกล้ชายฝั่ง สีน้ำตาลเป็นสีดำไป และสีแดงก่อนการผสมกลมกลืนไปกับน้ำทะเลในที่สุด

3) การกัดเซาะตลิ่งของน้ำทะเล มีสาเหตุสำคัญจาก 3 ประการคือ

- การใช้ที่ดินเพื่อการทำนากุ้ง

การเลี้ยงกุ้งกุลาดำแบบพัฒนาถือได้ว่าก่อกำเนิดจากพื้นที่บริเวณนี้เป็น แห่งแรกของประเทศ การตัดป่าชายเลนเพื่อขุดเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำจึงเท่า กับการทำลายระบบป้องกันชายฝั่งทางธรรมชาติ เปิดทางสะดวกให้กับ การกัดเซาะชายฝั่งของน้ำทะเลอย่างรุนแรงตามมา

- การขุดลอกร่องน้ำเจ้าพระยาบริเวณปากอ่าวไทย

การได้เปลี่ยนกระแสน้ำตามธรรมชาติและทวีให้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น ยิ่ง ขุดลอกร่องน้ำให้ลึกเท่าใดก็ส่งผลต่อความรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น

- การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมชะบัง

เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงกระแสน้ำตามธรรมชาติให้ทวี ความรุนแรงมากขึ้น ปะทะกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำปากแม่น้ำ เจ้าพระยาการกัดเซาะชายฝั่งยิ่งเข้าขั้นวิกฤต

จากลักษณะสาเหตุของการกัดเซาะชายฝั่งทั้ง 3 ประการดังกล่าว ส่งผล ให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณนี้หดหายไปประมาณ 2,400-4,400 เมตรในปัจจุบัน

ในขณะเดียวกัน พื้นที่ด้านทิศเหนือของถนนสุขุมวิทซึ่งเป็นพื้นที่เหมาะสมกับทำนาข้าว และให้ผลผลิตสูงเนื่องจากถูกขนาบด้วยแม่น้ำสายสำคัญสองสายคือ แม่น้ำเจ้าพระยา-บางปะกง ก่อให้เกิดที่ราบลุ่มที่อุดมสมบูรณ์ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศวิทยาอย่างขนานใหญ่ เช่นกัน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 4 ประการคือ