



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน
ในประเทศไทย ระยะที่ 1
ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง

โดย ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ

30 มิถุนายน 2548

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน ในประเทศไทย ระยะที่ 1 : ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง

คณะผู้วิจัย สังกัด

<u>ผู้วิจัย</u>	1.นายบารมี	ชัยรัตน์
<u>ผู้ช่วยวิจัย</u>	2.นายอนุชา	แหลมฤทธิ์
	3.นางอรนุช	ผลภิญโญ
	4.น.ส.ชนก	เอี่ยมสะอาด
	5.น.ส.สุวรรณี	หิรัญมาลีเลิศ
	6.นายพิสาร	หมื่นไกร
	7.นายณรงค์ชัย	โตอินทร์
	8.นายณรงค์	ไป๋ขำ
	9.นายไชยยา	พรรณขาม
	10.น.ส.สุภาภรณ์	ผลาพฤษ
	11.นายประเสริฐ	แรงกล้า

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 วัตถุประสงค์การศึกษา	1
1.2 ขอบเขตข้อมูลในการศึกษาและสำรวจปัญหาที่ดิน	1
1.3 การดำเนินการศึกษา	2
1.4 ระยะเวลา	2
1.5 ผู้รับผิดชอบ	2
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
 บทที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์และปัญหาที่ดิน	 4
ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง	
2.1 ลักษณะทั่วไปของภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง	4
2.2 สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ	7
2.2.1 ทรัพยากรดินและที่ดิน	7
2.2.2 ทรัพยากรน้ำ	10
2.2.3 ทรัพยากรแร่ธาตุ	13
2.2.4 ทรัพยากรป่าไม้	14
2.3 สถานการณ์และปัญหาที่ดินภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง	17
2.3.1 ลักษณะและประเภทของปัญหา	19
2.3.2 ลักษณะของความขัดแย้งและผลกระทบ	21
2.3.3 กระบวนการแก้ไขปัญหา	22
2.3.4 นโยบาย กฎหมายและมาตรการในการแก้ไขปัญหา	24
2.3.5 สถานการณ์ปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค	25
 บทที่ 3 การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย	 28
3.1 สถานการณ์ปัญหา	28
3.2 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	31
3.3 กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ	33
3.4 กระบวนการแก้ไขปัญหาภาคประชาชน	34
3.5 ปัญหาอุปสรรค	35

3.6 ข้อคิดเห็น	36
บทที่ 4 การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ	37
4.1 สถานการณ์ปัญหา	37
4.2 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	40
4.3 กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ	41
4.4 กระบวนการแก้ไขปัญหารององค์กรประชาชน	42
4.5 ปัญหาอุปสรรค	43
4.6 ข้อเสนอแนะ	44
บทที่ 5 การใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ	45
5.1 สถานการณ์ปัญหา	45
5.2 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	46
5.3 กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ	46
5.4 กระบวนการแก้ไขปัญหารององค์กรประชาชน	47
5.5 ปัญหาอุปสรรค	47
5.6 ข้อเสนอแนะ	48
บทที่ 6 การใช้ประโยชน์ที่ดินของทหาร	49
6.1 สถานการณ์ปัญหา	49
6.2 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	51
6.3 กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ	52
6.4 กระบวนการแก้ไขปัญหารององค์กรประชาชน	53
6.5 ปัญหาอุปสรรค	54
6.6 ข้อเสนอแนะ	55
บทที่ 7 การใช้ประโยชน์ที่ดินเอกชน	56
7.1 สถานการณ์ปัญหา	56
7.2 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	58
7.3 กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ	59
7.4 กระบวนการแก้ไขปัญหารององค์กรประชาชน	60

7.5 ปัญหาอุปสรรค	60
7.6 ข้อคิดเห็น	60
บทที่ 8 การใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรในรูปแบบเฉพาะ	62
8.1 สถานการณ์ปัญหา	62
8.2 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	63
8.3 กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ	64
8.4 กระบวนการแก้ไขปัญหขององค์กรประชาชน	64
8.5 ปัญหาอุปสรรค	64
8.6 ข้อคิดเห็น	65
บทที่ 9 การใช้ที่ดินเพื่อการสัมปทานเหมืองแร่	66
9.1 สถานการณ์ปัญหา	66
9.2 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	66
9.3 กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ	67
9.4 กระบวนการแก้ไขปัญหขององค์กรประชาชน	68
9.5 ปัญหาอุปสรรค	68
9.6 ข้อคิดเห็น	68
บทที่ 10 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	70
10.1 สรุปผลการศึกษา	70
10.2 ประเด็นวิเคราะห์จากกรณีศึกษาเชิงลึก 7 กรณี	74
10.3 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	76
10.4 แนวทางการดำเนินงานในระยะที่ 2	78
บรรณานุกรม	81
ภาคผนวก ก	83
ภาคผนวก ข	161

บทที่ 1

บทนำ

1.1. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1.) เพื่อศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลางว่ามีปัญหาและสาเหตุอย่างไร
- 2.) เพื่อชี้ให้เห็นอุปสรรคปัญหาของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่มีการร้องเรียนให้รัฐดำเนินการ
- 3.) เพื่อกำหนดพื้นที่นำร่องในการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับท้องถิ่น และระดับชาติในการศึกษาระยะที่สอง และระยะที่ สาม

1.2. ขอบเขตข้อมูลในการศึกษาและสำรวจปัญหาที่ดิน

- 1.) การสำรวจในภาพกว้าง เพื่อรวบรวมสภาพปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน กระบวนการดำเนินการ ผลการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ตลอดจนสาเหตุและปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง โดยสำรวจจากเอกสารข้อเรียกร้อง จากหน่วยงานต่อไปนี้
 - 1.1) กรณีร้องเรียนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้
 - 1.2) กรณีร้องเรียนของสมัชชาคนจนและกลุ่มองค์กรประชาชนต่างๆในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง
 - 1.3) กรณีร้องเรียนมายังองค์กรพัฒนาเอกชน
 - 1.4) กรณีร้องเรียนผ่านสื่อสารมวลชน
- 2.) การสำรวจแบบเจาะลึกจำนวน 10 พื้นที่ เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง กฎหมายและนโยบาย รวมถึงผลกระทบในทุกด้านและกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐร่วมกับประชาชนตลอดจนแนวทางการนำเสนอการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

1.3. การดำเนินการศึกษา

- 1.) การรวบรวมและสังเคราะห์กรณีการร้องเรียนของหน่วยงานราชการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- 2.) การศึกษา และสำรวจปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินในระดับพื้นที่
- 3.) การสังเคราะห์เอกสารและแบบสอบถามจากข้อที่ 1.) และข้อที่ 2.) เพื่อสรุปปัญหาและสาเหตุของข้อพิพาทเรื่องที่ดิน กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4.) จัดเวทีสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) ในพื้นที่ศึกษาข้อมูลเชิงลึกจำนวนทั้งหมด 10 กรณี
- 5.) จัดเวทีสัมมนาในระดับจังหวัด และระดับภาคเพื่อนำเสนอ และสังเคราะห์ปัญหา ผลกระทบ กระบวนการแก้ไขปัญหา และผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐ
- 6.) เขียนรายงานผลการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง
- 7.) จัดเวทีเสนอผลการศึกษาต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.4. ระยะเวลา

เดือนพฤษภาคม 2546 – เดือนมีนาคม 2547 รวมระยะเวลา 10 เดือน

1.5. ผู้รับผิดชอบ

- | | |
|-----------------------------|-----------------|
| 1.นายบารมี ชัยรัตน์ | นักวิจัย |
| 2.นายอนุชา แหสมุทร์ | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 3.นางอรนุช ผลภิญโญ | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 4.น.ส.ชนก เอี่ยมสะอาด | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 5.น.ส.สุวรรณี หิรัญมาลีเลิศ | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 6.นายพิสาร หมั่นไกร | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 7.นายณรงค์ชัย ไตอินทร์ | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 8.นายณรงค์ ไป๋ขำ | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 9.นายไชยยา พรหมขาม | ผู้ช่วยนักวิจัย |

- 10.น.ส.สุภาภรณ์ ผลาพฤษ์ ผู้ช่วยนักวิจัย
11.นายประเสริฐ แรงกล้า ผู้ช่วยนักวิจัย

1.6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.) เห็นภาพรวมของปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดิน กระบวนการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ และแนวทางมาตรการในการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง

2.) ได้พื้นที่นำร่องในการศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับท้องถิ่น และระดับชาติในการศึกษาระยะที่ 2 และระยะที่ 3

บทที่ 2

ภาพรวมสถานการณ์และปัญหาที่ดินภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง

2.1. ลักษณะทั่วไปของภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางประกอบไปด้วยจังหวัดต่างๆ 19 จังหวัด คือ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก ตาก สุโขทัย เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสงคราม สมุทรสาครและสมุทรปราการ ลักษณะทางกายภาพโดยทั่วไปเป็นที่ราบที่เกิดจากการทับถมของตะกอนแม่น้ำในช่วงเวลาหลายล้านปีที่ผ่านมา พื้นที่ของภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางเริ่มต้นตั้งแต่จังหวัดอุตรดิตถ์ลงมา ที่ละติจูด 18 องศาเหนือ ลงมาจนถึงบริเวณอ่าวไทย มีความยาวประมาณ 480 กิโลเมตร ความกว้างจากทางตะวันออกไปตะวันตกยาวประมาณ 200 กิโลเมตร

ลักษณะที่ตั้งของภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางเป็นบริเวณที่ล้อมรอบด้วยภูเขา คือ เทือกเขาตะนาวศรีและเทือกเขาถนนธงชัยทางทิศตะวันตกและเทือกเขาแดงพญาเย็นและเทือกเขาเพชรบูรณ์ทางทิศตะวันออก สันนิษฐานว่าเดิมที่เดียวบริเวณนี้เคยเป็นแอ่งแผ่นดิน(Depression) น้ำทะเลท่วมเข้าไปถึงจังหวัดอุตรดิตถ์ เมื่อพื้นแผ่นดินยกตัวสูงขึ้นและระดับน้ำทะเลลดลง บริเวณเหล่านี้จึงมีแม่น้ำไหลผ่านนำตะกอนมาทับถมจนเป็นที่ราบที่กว้างขวางและเป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าวที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย

ที่ราบภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางอาจจะแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) ภาคเหนือตอนล่างหรือที่ราบลุ่มน้ำตอนบน ได้แก่ พื้นที่เหนือจังหวัดนครสวรรค์ พิษณุโลก พิจิตร กำแพงเพชร สุโขทัย อุตรดิตถ์และเพชรบูรณ์ ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นภูเขาเตี้ยๆและที่ราบลูกคลื่น(Rolling Plain) มีเขาเตี้ยๆ อัตราการไหลของแม่น้ำจึงค่อนข้างเร็ว ทางด้านตะวันตกเป็นที่ราบแคบๆของสามเหลี่ยมปากแม่น้ำปิงซึ่งมีขนาดใหญ่มาก ทางตะวันออกของที่ราบเป็นที่ราบเชิงเขาสลับเขาเตี้ยๆ ไปจดเทือกเขาเพชรบูรณ์ตะวันตก ระหว่างเทือกเขาเพชรบูรณ์ตะวันตกและตะวันออกเป็นที่ราบแคบๆของกลุ่มน้ำป่าสัก ที่เกิดจากเทือกเขาเพชรบูรณ์ผ่านจังหวัดเพชรบูรณ์ สระบุรี ลพบุรี และไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ลักษณะทางธรณีวิทยาประกอบไปด้วยกลุ่มหินโคราช ประสาทหินทราย หินดินดาน หินกรวดมน และมีหินอัคนีในยุคเทอร์เชียรีดันตัวขึ้นมา ได้แก่ หินไดโอนไรต์ แอนดีไซต์

2) ภาคกลางหรือที่ราบดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นที่ราบลุ่มใต้จังหวัดนครสวรรค์ลงมาจดอ่าวไทย ได้แก่ พื้นที่ของจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี สระบุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงครามและกรุงเทพฯ เขต

นี้มีความยาวประมาณ 320 กิโลเมตร ที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นที่ราบเกิดขึ้นจากการทับถมของตะกอนที่แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำบางปะกงพัดพามาทับถม แม่น้ำที่ไหลผ่านในเขตนี้มีอัตราการไหลช้า การตกตะกอนมีมาก ท้องน้ำตื้น น้ำเปลี่ยนทางเดินเพราะไหลไม่สะดวก เกิดเกาะหรือสันดอนกลางแม่น้ำ การทับถมมีเพิ่มอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะบริเวณปากแม่น้ำ ดินตะกอนที่น้ำพัดมาทำให้ดินในบริเวณนี้มีความอุดมสมบูรณ์สูง มีคุณสมบัติอุ้มน้ำได้ดีเหมาะต่อการเพาะปลูกข้าว บริเวณใกล้ชายฝั่งเป็นพื้นที่น้ำกร่อย (blackish water) ของสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเจ้าพระยาและที่ราบน้ำท่วมถึงของอ่าวไทย ขอบด้านตะวันตกมีสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเก่าของแม่น้ำแม่กลอง

3) บริเวณขอบที่ราบทางด้านตะวันออก ได้แก่ บริเวณด้านตะวันออกของแม่น้ำป่าสัก ในเขตจังหวัดสระบุรี ลพบุรี ลักษณะภูมิประเทศเป็นเขาเตี้ยๆ เป็นเขาหินปูนสลับด้วยเขาหินแกรนิต เขาหินปูน การไหลผ่านของน้ำ ทำให้เกิดการกัดเซาะเป็นถ้ำใต้ดิน เกิดหินงอกหินย้อยเป็นลักษณะภูมิประเทศแบบคาร์สต์ (Karst Topography) ได้แก่ เขาหินปูนบริเวณอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ขอบที่ราบเหล่านี้เป็นแหล่งในการปลูกพืชไร่ที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวโพด อ้อยน้ำตาล มันสำปะหลัง เป็นต้น

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ต่อไปนี้

- **ทิศเหนือ** ติดต่อกับจังหวัดทางภาคเหนือบริเวณจังหวัดน่าน แพร่และลำปาง
- **ทิศใต้** ติดต่อกับทะเลอ่าวไทยและจังหวัดทางภาคตะวันตกคือ ราชบุรี และเพชรบุรี
- **ทิศตะวันออก** ติดต่อกับจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือจังหวัดเลย ชัยภูมิ นครราชสีมาและภาคตะวันออก คือจังหวัดนครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี
- **ทิศตะวันตก** ติดต่อกับเทือกเขาถนนธงชัยและจังหวัดภาคตะวันตก คือ กาญจนบุรี สุพรรณบุรีและอุทัยธานี

ตารางที่ 2-1 ขนาดพื้นที่ จำนวนและความหนาแน่นประชากร19 จังหวัดภาคเหนือตอนล่างและ

จังหวัด	ขนาดพื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (คน)	ความหนาแน่นของ ประชากร(คน/ตร.กม.)
1. อุตรดิตถ์	7,838.59	485,025	61.88
2. พิษณุโลก	10,815.85	868,138	80.27
3. ตาก	16,106.65	481,678	29.91
4. สุโขทัย	6,596.09	627,088	95.07
5. เพชรบูรณ์	12,668.41	1,049,516	82.85
6. กำแพงเพชร	8,607.19	765,876	88.98
7. พิจิตร	1,531.01	598,406	390.86
8. นครสวรรค์	9,597.67	1,155,305	120.37
9. ชัยนาท	2,469.74	351,618	142.37
10. สิงห์บุรี	822.47	224,103	272.47
11. อ่างทอง	968.37	291,062	300.57
12. ลพบุรี	6,199.75	760,854	122.72
13. สระบุรี	3,576.48	607,042	169.73
14. อโยธยา	2,556.64	733,489	286.90
15. นนทบุรี	622.30	839,029	1348.26
16. ปทุมธานี	1,525.85	639,914	419.38
17. สมุทรสงคราม	416.70	205,696	493.62
18. สมุทรสาคร	872.34	421,738	483.45
19. สมุทรปราการ	1,004.09	977,388	973.40
รวม	94,796.26	12,082,965	127.46

ภาคกลาง(ไม่รวมกรุงเทพฯ)

ที่มา <http://www.moi.go.th/province.htm>, retrieved 2004

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 94,796.26 ตารางกิโลเมตร โดย จังหวัดตากเป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่มากที่สุด คือ 16,106.65 ตารางกิโลเมตร และจังหวัด สมุทรสงครามเป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่เล็กที่สุด คือเพียง 416.70 ตารางกิโลเมตร ภูมิภาคนี้มี ประชากรรวมทั้งสิ้น 12,082,965 คน จังหวัดนครสวรรค์มีจำนวนประชากรมากที่สุด คือ 1,155,305 คน และน้อยที่สุดที่จังหวัดสมุทรสงคราม 205,696 คน อัตราเฉลี่ยความหนาแน่นของ

ประชากรต่อพื้นที่เท่ากับ 127.46 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยจังหวัดทางภาคเหนือตอนบนมีความหนาแน่นของประชากรค่อนข้างเบาบาง คือ ต่ำกว่า 100 คนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนเขตพื้นที่ที่มีความหนาแน่นมากที่สุด คือจังหวัดปริมณฑลรอบกรุงเทพฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จังหวัดนนทบุรี และสมุทรปราการ(ข้อมูลนี้ไม่รวมข้อมูลของกรุงเทพฯ)

2.2. สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ

2.2.1. ทรัพยากรที่ดิน

(1) ลักษณะทางธรณีวิทยา

จากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดิน พบว่าในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางประกอบด้วย 142 ชุดดิน ซึ่งทางโครงการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภาคกลาง(2539) ได้ระบุว่าดิน(Soil) ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง มีลักษณะการกำเนิด สภาพภูมิประเทศ ลักษณะทางกายภาพและเคมี แตกต่างกันซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. พื้นที่ราบชายฝั่งทะเล เป็นพื้นที่ราบที่อยู่ติดกับชายฝั่งทะเลรอบอ่าวไทย ได้แก่ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม พื้นที่ราบเกิดจากการทับถมของตะกอนน้ำทะเลเป็นส่วนใหญ่ โดยบริเวณปากแม่น้ำเป็นตะกอนดินเลน และบริเวณทะเลเปิด มีกระแสน้ำแรงจะเป็นตะกอนทราย ดินที่เกิดจากวัตถุต้นกำเนิดทั้งสองชนิดนี้จึงมีลักษณะแตกต่างกันมาก

2. พื้นที่ราบดินนาภาคกลาง เป็นพื้นที่ราบถึงค่อนข้างราบที่ใช้ปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่ มีน้ำท่วมถึงหรือเคยเป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง หรือเป็นลานตะพักต่ำของแม่น้ำ ประกอบไปด้วยลักษณะภูมิประเทศ 4 แบบย่อย คือ พื้นที่ซึ่งเดิมเป็นสามเหลี่ยมปากแม่น้ำมาก่อน(หรือเคยเป็นที่ราบน้ำท่วมถึงเก่า) พื้นที่สันดินธรรมชาติริมแม่น้ำ พื้นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำ และลานตะพักลำน้ำขั้นต่ำ

3. พื้นที่ดอน ประกอบด้วย พื้นที่ลานตะพักน้ำที่สูงกว่าลานตะพักน้ำขั้นต่ำ และบริเวณที่เกิดจากการพังทลายเก่า สภาพภูมิประเทศของบริเวณนี้เป็นพื้นที่ค่อนข้างราบถึงเป็นลอนคลื่น วัสดุต้นกำเนิดดินเป็นตะกอนที่น้ำพัดพามาทับถมบนลานตะพักเก่าของแม่น้ำ ดินมีการระบายน้ำดี มีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะกับการปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพดและถั่วต่างๆ

4. พื้นที่ลาดเชิงเขา เป็นพื้นที่ตอนล่างของภูเขาทั่วไป มีลักษณะภูมิประเทศเป็นลอนคลื่นประกอบด้วยวัสดุต้นกำเนิดดินที่คล้ายกับหินบริเวณภูเขา หรือเกี่ยวข้องกับหินบริเวณพังทลายลงมา ดินมีการพัฒนาชั้นดินโดยการสะสมของดินเหนียวและอนุภาคเล็กละเอียดของออกไซด์ต่างๆ มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ ใช้เป็นพื้นที่ปลูกพืชไร่และไม่ผลบางชนิด

5. พื้นที่ภูเขา ได้แก่บริเวณที่เป็นเนินเขาโดดหรือเป็นทิวเขาติดต่อกัน มีความลาดชันชันชัน ลักษณะดินแตกต่างกันไปตามชนิดของหินประกอบภูเขานั้น มีความลาดชันมากและไม่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูก

(2) การใช้ที่ดิน

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง 19 จังหวัดเป็นที่ราบกว้างขวางที่สุดของประเทศ เป็นแหล่งทำนาที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยา พื้นที่ป่าไม้บริเวณนี้เหลืออยู่น้อย เพราะถูกบุกเบิกเป็นพื้นที่เพาะปลูก โดยใช้ในการปลูกข้าว พืชไร่และสวน ด้วยลักษณะเป็นที่ราบลุ่มมีความอุดมสมบูรณ์ ประสิทธิภาพในการผลิตและการกระจายผลผลิตจึงอยู่ในขั้นดีกว่าภาคอื่นๆ เมื่อมีการพัฒนาระบบชลประทานดี การพัฒนาจึงเน้นที่การปลูกพืช ให้มากขึ้น สำหรับในแหล่งที่มีการชลประทานควบคุมน้ำเพื่อการเกษตร ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีพื้นที่ถือครองทางการเกษตร 27,547,973 ไร่ ส่วนใหญ่ของพื้นที่ถือครองใช้ในการทำนาและปลูกพืชไร่ (ได้แก่ ข้าวโพด อ้อย ยาสูบ และมันสำปะหลัง) คิดเป็นร้อยละ 44.02 และ 32.32 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตรของภาค ตามลำดับ

ตารางที่ 2.2 ประเภทและขนาดการใช้ที่ดินถือครองทางการเกษตรภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง

ประเภทการใช้ที่ดิน	ขนาดที่ดิน(ไร่)	ร้อยละของที่ดินรวมภาคกลาง
1. ที่อยู่อาศัย	781,819	2.84
2. ที่นา	12,127,805	44.02
3. ที่พืชไร่	8,904,419	32.32
4. ที่ไม้ผลและไม้ยืนต้น	4,488,175	16.29
5. ที่สวนผักและไม้ดอก	343,433	1.25
6. ที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	135,593	0.49
7. ที่รกร้าง	371,214	1.35
8. ที่อื่นๆ	395,515	1.41
รวม	27,547,973	100

ที่มา ศูนย์สถิติการเกษตร, 2539

(3) การถือครองที่ดิน

การใช้ที่ดินในเขตภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีปัญหาสำคัญ คือ ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน เกษตรกรจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะในเขตที่ราบตอนล่าง เป็นผู้เช่าไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การที่เกษตรกรต้องเช่าที่ดิน ทำให้เกษตรกรไม่มีความกระตือรือร้นในการปรับปรุงพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบไปถึงเรื่องผลผลิต จากข้อมูลลักษณะการถือครองที่ดิน (ตารางที่ 2-2) พบว่าจังหวัดที่มีอัตราการใช้ที่ดินของคนอื่นมีสัดส่วนสูงเกินกว่าร้อยละ 30 ได้แก่ จังหวัดพิจิตร ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและสมุทรปราการ ในกรณีของจังหวัดปทุมธานี มีอัตราการใช้ที่ดินของผู้อื่นสูงถึงร้อยละ 60.2 ที่เดียว จากข้อมูลของศูนย์สถิติการเกษตร พบว่าภาคกลางมีการใช้พื้นที่ของคนอื่นในปี 2534 สูงถึง 8,614,889 ไร่ หรือเท่ากับ 1 ใน 3 ของพื้นที่รวมการใช้พื้นที่ของคนอื่นทั้งประเทศ 25,088,958 ไร่ สำหรับจังหวัดทางภาคเหนือตอนล่าง เกษตรกรมีพื้นที่ดินที่ใช้ในการเกษตรเป็นของตนเองมากกว่าจะใช้ที่ดินของคนอื่น กล่าวคือ มีที่ดินเป็นของตนเองมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป

นอกจากนี้ การถือครองที่ดินในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีความแตกต่างกันมากในเรื่องการมีเอกสารสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งโฉนด นส.3 นส.3 ก สค.1 และใบจอง ในภาคกลางตั้งแต่จังหวัดชัยนาทลงไปจนถึงจังหวัดติดอ่าวไทย มีสัดส่วนของพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ต่อพื้นที่ทั้งจังหวัดอยู่ในอัตราสูง คือ มากกว่า ร้อยละ 80 ขึ้นไป และสูงกว่าร้อยละ 90 ในจังหวัดปริมณฑลรอบกรุงเทพฯ ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี สมุทรสาครและปทุมธานี เป็นต้น ขณะที่สถานการณ์ในภาคเหนือตอนล่าง กลับกลายเป็นตรงกันข้าม คือ มีสัดส่วนของพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ต่อพื้นที่ทั้งจังหวัดในอัตราที่ต่ำมาก โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีพื้นที่ที่เทือกเขาและป่าไม้เป็นจำนวนมาก เช่น จังหวัดตาก พิจิตรโลกและอุตรดิตถ์ เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้เองที่ทำให้จังหวัดในเขตภาคเหนือตอนบนจึงกลายเป็นภูมิภาคที่มีข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาเรื่องที่ดินเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 2-3 ลักษณะการถือครองที่ดินและสัดส่วนพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง

จังหวัด	พื้นที่รวม การเกษตร (ไร่)	พื้นที่ ตนเอง (ไร่)	ร้อยละ*	พื้นที่ คนอื่น (ไร่)	ร้อยละ*	สัดส่วนของพื้นที่ที่ มีเอกสารสิทธิ์ต่อ พื้นที่ทั้งจังหวัด** (%)
1. อุตรดิตถ์	1,258,815	1,017,082	80.8	211,763	19.2	25.81
2. พิจิตรโลก	2,577,382	1,913,811	74.3	1,451,218	25.7	26.62
3. ตาก	1,068,299	815,678	79.2	222,621	20.8	5.12

4. สุโขทัย	1,861,505	1,532,568	82.3	328,937	16.7	42.66
5. เพชรบูรณ์	4,891,113	3,117,523	76.2	976,590	23.8	n.a.
6. กำแพงเพชร	2,810,386	2,157,225	76.8	653,161	23.2	31.31
7. พิจิตร	2,123,537	1,381,819	65.0	742,488	35.0	52.83
8. นครสวรรค์	4,482,883	2,928,576	72.6	1,103,821	27.4	n.a.
9. ชัยนาท	1,132,782	788,631	69.6	311,148	30.4	95.57
10. สิงห์บุรี	433,801	278,520	61.4	174,901	38.6	80.69
11. อ่างทอง	471,488	311,966	66.2	159,442	33.8	83.23
12. ลพบุรี	2,381,075	1,674,792	70.3	706,283	29.7	50.87
13. สระบุรี	705,087	518,732	68.8	340,581	31.2	78.49
14. อโยธยา	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
15. นนทบุรี	202,091	126,414	62.6	75,677	37.4	91.83
16. ปทุมธานี	619,618	231,678	37.4	387,910	62.6	91.90
17.สมุทรสงคราม	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	99.56
18. สมุทรสาคร	233,573	111,851	47.9	121,722	52.1	90.93
19.สมุทรปราการ	236,691	104,396	43.2	132,295	56.8	68.07
รวม	26,811,820	19,011,262		8,100,558		

ที่มา <http://www.moi.go.th/province.htm>, retrieved 2004

* ร้อยละของพื้นที่รวมการเกษตรของแต่ละจังหวัด ** เป็นเอกสารสิทธิ์ทั้ง

ประเภท โฉนด นส.3 ก. นส.3 สค.1 และใบจอง

*** จังหวัดที่ไม่มีข้อมูล คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดสมุทรสงคราม (n.a.= ไม่มีข้อมูล)

2.2.2. ทรัพยากรน้ำ

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบกว้างใหญ่ มีแม่น้ำหลายสายไหลจากภาคเหนือตอนบนลงสู่ภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งจะนำน้ำมาท่วมอย่างมากในเขตทุ่งราบตอนบน เมื่อน้ำไหลลงสู่ทุ่งราบตอนล่างลำน้ำสามารถรับน้ำได้เต็มที่ 3,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที นับแต่จากจังหวัดอ่างทองลงมาลำน้ำจะเล็กลงรับน้ำได้เพียง 2,300 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ทำให้ส่วนที่เหลือล้นแผ่กระจายไปทั่วทุ่งในเดือนกันยายน-ตุลาคม

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีแหล่งน้ำสำคัญอยู่ที่น้ำผิวดิน(Surface Water) คือ น้ำที่ไหลอยู่ตามผิวดิน หรือขังอยู่ตามลำห้วย หนอง บึง ทะเลสาบ รวมทั้งน้ำในลำน้ำต่างๆ ในพื้นที่

ภาคกลางมีแม่น้ำสำคัญไหลผ่าน ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยาที่เกิดขึ้นจากรวมปริมาณน้ำท่าจากแม่น้ำที่ไหลมาจากเทือกเขาสูงในเขตภาคเหนือ 4 สาย คือ แม่น้ำปิง แม่น้ำวัง แม่น้ำยมและแม่น้ำน่าน แม่น้ำเจ้าพระยาจึงเป็นแหล่งน้ำสำคัญที่สุดของภูมิภาคนี้ กล่าวคือมีพื้นที่ลุ่มน้ำตั้งแต่บริเวณปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์ลงมา 20,125 ตารางกิโลเมตร มีปริมาณน้ำท่าต่อปี 30,000 ล้าน ลูกบาศก์เมตร และมีปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยต่อพื้นที่สูงถึง 1,490,683 ลูกบาศก์เมตรต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ขณะที่ปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ทั้งประเทศมีจำนวนเพียง 463,246 ลูกบาศก์เมตรต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร (มิ่งสวรรค์: 2542) ทั้งนี้เนื่องมาจากการพัฒนาระบบชลประทานในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา สำหรับทางด้านตะวันออกของภาค มีแม่น้ำป่าสักซึ่งไหลมาจากเขตที่สูงทางทิศตะวันออก

แหล่งน้ำสำคัญอีกแหล่งของภูมิภาคนี้ คือ แหล่งน้ำใต้ดินและน้ำบาดาล ในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นแหล่งน้ำบาดาลที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ สามารถพัฒนาน้ำบาดาลมาใช้ได้ระหว่าง 250-450 ลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะแหล่งน้ำบาดาลบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ได้อำเภอโมรหมย จังหวัดชัยนาทลงมา เป็นแหล่งที่มีกวดทรายทับถมในความลึกตั้งแต่ 60 เมตรถึง 650 เมตรที่บริเวณปากแม่น้ำ จึงเป็นพื้นที่กักเก็บน้ำบาดาลไว้มากมายและมีชั้นน้ำบาดาลอย่างน้อย 8 ชั้น แหล่งน้ำบาดาลขนาดใหญ่และมีปริมาณน้ำบาดาลมากอีกแหล่งอยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มของภาคเหนือตอนล่าง ในเขตลุ่มแม่น้ำยมและน่าน ส่วนบริเวณขอบที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งด้านตะวันตกและตะวันออกมีแหล่งน้ำบาดาลไม่มากนัก (วรรณิ : 2546)

พื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางได้รับการพัฒนาระบบชลประทานมาอย่างเข้มข้นสำหรับเพาะปลูกข้าวเพื่อการส่งออกมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 รัฐบาลเห็นถึงประโยชน์ในการนำระบบชลประทานเข้ามาช่วยส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตร การลงทุนในช่วงนั้นทำโดยรัฐบาลและเอกชน โครงการรังสิตเป็นโครงการแรกที่ทำโดยเอกชนในนามบริษัทชุดคลองแควนสยาม โดยเอกชนผู้จัดทำโครงการชลประทานได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐบาลในรูปของที่ดินสองฝั่งคลองที่ขุด ซึ่งส่งผลต่อการเช่าที่นาและไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรเองในที่นาบริเวณทุ่งรังสิตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีโครงการชลประทานขนาดใหญ่หลายโครงการ ที่สำคัญที่สุด ได้แก่

(1) โครงการเจ้าพระยา โครงการนี้เป็นโครงการชลประทานประเภทเขื่อนทดน้ำ(diversion dam) กันแม่น้ำเจ้าพระยาที่คุ้งบางกระบือ ณ ตำบลบางหลวง อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท การก่อสร้างแล้วเสร็จในปี 2499 โครงการเจ้าพระยามีเป้าหมายสร้างระบบส่งน้ำทั้งฝั่งซ้ายและฝั่งขวา และปรับปรุงสภาพพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกข้าวในฤดูฝน ทางฝั่งขวาอาศัยแม่น้ำตามธรรมชาติช่วยในการระบายน้ำและส่งน้ำ คือแม่น้ำน้อยและแม่น้ำสุพรรณบุรี ส่วนทางฝั่งซ้ายมีคลองที่ขุดขึ้น

มาเพื่อช่วยระบายน้ำคือ คลองชัยนาท - อยุธยาและคลองชัยนาท - ป่าสัก โครงการเจ้าพระยาที่มีพื้นที่ได้รับน้ำชลประทานประมาณ 6,604,000 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำนา ต่อมาในทศวรรษ 2510 เมื่อรัฐบาลเน้นการพัฒนาปรับปรุงสภาพพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกฤดูแล้ง โครงการคันนาและคูน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบส่งน้ำก็ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปี 2523 ผลจากเขื่อนเจ้าพระยาทำให้เขตที่ราบภาคกลางสามารถผลิตข้าวได้จำนวนครั้งต่อปีมากขึ้นและมีผลผลิตต่อพื้นที่เพิ่มสูงขึ้น

(2) โครงการเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนภูมิพลเป็นเขื่อนเก็บน้ำอเนกประสงค์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งแรกของไทย สร้างปิดกั้นลำน้ำปิงที่เขากัว อำเภอสามเงา จังหวัดตาก นอกจากผลิตไฟฟ้าแล้วยังส่งน้ำชลประทานพื้นที่ได้เขื่อนบริเวณจังหวัดกำแพงเพชรและนครสวรรค์ได้ในฤดูฝนประมาณ 1,500,000 ไร่ สำหรับเขื่อนสิริกิติ์ เป็นเขื่อนดิน (earthfill dam) อเนกประสงค์ที่ใหญ่ที่สุดของไทย สร้างปิดกั้นแม่น้ำน่านที่จังหวัดอุตรดิตถ์ ส่งน้ำชลประทานให้ทุ่งราบสองฝั่งแม่น้ำน่านในเขตพื้นที่โครงการชลประทานพิษณุโลก (เขตจังหวัดพิษณุโลก พิจิตรและนครสวรรค์) ได้ในฤดูฝนประมาณ 1,551,000 ไร่ นอกจากนี้ เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ยังช่วยส่งน้ำเข้ามาช่วยในโครงการเจ้าพระยาใหญ่ในฤดูแล้งได้อีก 2,000,000 ไร่ และ 2,500,000 ไร่ ตามลำดับ

พื้นที่ชลประทานในประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งสิ้น 28,356,144 ไร่ ในจำนวนพื้นที่ชลประทานทั้งหมดนี้ ร้อยละ 48.86 หรือเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่ชลประทานทั้งหมดอยู่ในเขตภาคกลาง ซึ่งหมายถึงพื้นที่ชลประทานของโครงการเจ้าพระยาใหญ่ตั้งแต่จังหวัดชัยนาทลงมา ทั้งนี้ หากนับรวมโครงการชลประทานในเขตภาคเหนือตอนล่างที่รับน้ำจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ด้วยแล้ว ภาคเหนือและภาคกลางตอนล่างจะเป็นภูมิภาคที่มีพื้นที่ชลประทานมากขึ้นไปถึงประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ชลประทานทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่หลังการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจได้ทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายมากขึ้น นอกเหนือจากภาคเกษตรกรรม ซึ่งเคยเป็นกิจกรรมหลักในอดีต การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งการขยายตัวของเมืองใหญ่ทำให้เกิดปัญหาการช่วงชิงทรัพยากรน้ำระหว่างภาคเกษตรและภาคที่ไม่ใช่เกษตรเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 2-4 พื้นที่ชลประทานรายภาค ปี พ.ศ. 2536

ภาค	เนื้อที่ชลประทาน(ไร่)	ร้อยละ
1. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,725,715	16.67
2. ภาคเหนือ	6,862,627	24.20
3. ภาคกลาง	13,855,786	48.86
4. ภาคใต้	2,911,986	10.27

รวมทั้งประเทศ	28,356,114	100
---------------	------------	-----

ที่มา: ศูนย์สถิติการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2.2.3. ทรัพยากรแร่ธาตุ

ทรัพยากรแร่ธาตุที่สำคัญของภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง อยู่ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและเขตที่สูงทางขอบด้านทิศตะวันออกของที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา แร่ธาตุที่สำคัญที่สุด คือ หินปูนเพื่อการอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง ทรัพยากรแร่ธาตุของภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีรายละเอียดในแต่ละจังหวัด ดังนี้

- 1) จังหวัดอุดรธานี มีเหมืองแร่ 22 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ ดินขาว แร่ทัลค์และแร่หินปูน อุตสาหกรรม
- 2) จังหวัดพิษณุโลก มีเหมืองแร่ 3 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ หินปูนอุตสาหกรรม
- 3) จังหวัดตาก มีเหมืองแร่ 53 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ สังกะสี โซเดียม เฟลด์สปาร์และหินปูนอุตสาหกรรม
- 4) จังหวัดสุโขทัย มีเหมืองแร่ 8 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ หินปูนอุตสาหกรรม หินอ่อนคุณภาพสูงและต่ำ
- 5) จังหวัดเพชรบูรณ์ มีเหมืองแร่ 16 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ หินปูนอุตสาหกรรม
- 6) จังหวัดกำแพงเพชร มีเหมืองแร่ 17 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ หินอ่อน หินปูน หินแกรนิต หินปูนอุตสาหกรรม
- 7) จังหวัดพิจิตร มีเหมืองแร่ 8 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ ยิปซัม และแร่ทองคำบริเวณเขาเจ็ดยักษ์ อำเภอทับคล้อ และบริเวณเขาพนมพา อำเภอวังพูนทราย ซึ่งมีปริมาณมากพอในเชิงพาณิชย์และได้รับอนุญาตสัมปทานบัตรแล้ว
- 8) จังหวัดนครสวรรค์ มีเหมืองแร่ 66 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ ยิปซัม หินแกรนิต หินอ่อน หินปูน
- 9) จังหวัดชัยนาท มีเหมืองแร่ 12 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ หินอ่อน(ผลิตได้มากเป็นอันดับ 5) หินปูน ฟอสเฟต
- 10) จังหวัดลพบุรี มีเหมืองแร่ 31 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ หินปูนอุตสาหกรรม ดินขาว หินเพอร์ไลต์
- 11) จังหวัดสระบุรี มีเหมืองแร่ 83 แห่ง แร่ธาตุที่สำคัญ คือ หินปูนอุตสาหกรรมซีเมนต์และหินดินดาน ซึ่งผลิตได้เป็นอันดับหนึ่งของประเทศ หินปูนใช้ในอุตสาหกรรมหินอ่อนและดินมาร์ล
- 12) จังหวัดสิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาครและสมุทรสงครามไม่มีแหล่งแร่ธาตุที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ

2.2.4. ทรัพยากรป่าไม้

พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็วหลังจากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจในปี 2504 พื้นที่ป่าไม้รวมทั้งประเทศในปี 2531 มีจำนวนทั้งสิ้น 89.9 ล้านไร่ พื้นที่ป่าไม้ลดลง 81.4 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 47.5 ของพื้นที่ป่าไม้รวมทั้งประเทศในปี 2504 (จำนวน 171.3 ล้านไร่) การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างรวดเร็วของภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง เพราะภูมิภาคนี้ตั้งอยู่ใกล้และติดต่อกับกรุงเทพฯ ได้สะดวกที่สุด จึงมีการขยายตัวทางการเกษตรและการค้าก่อนภูมิภาคอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การลดลงของพื้นที่ป่าส่วนใหญ่ในภาคกลาง เกิดขึ้นมาตั้งแต่ภายหลังการเซ็นสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี 2398 ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายพื้นที่การปลูกข้าวเพื่อการส่งออก การปลูกข้าวในพื้นที่ภาคกลางขยายตัวอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ พื้นที่ปลูกข้าวร้อยละ 39 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศที่เพิ่มขึ้น 30.6 ล้านไร่ในระหว่างปี 2448-2503 อยู่ในเขตจังหวัดภาคกลาง สำหรับการปลูกพืชไร่ซึ่งเริ่มขยายตัวหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็เริ่มต้นจากภาคกลางก่อนเช่นกัน(เจิมศักดิ์: 2535) กระบวนการลดลงของพื้นที่ป่าในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียด

สำหรับในพื้นที่ภาคกลาง พื้นที่ป่าไม้ลดลง 22.8 ล้านไร่ หรือคิดเป็น ร้อยละ 56 ในระหว่างปี 2504 -2531 โดยเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้มากที่สุดอันดับที่ 2 รองมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีอัตราการลดลงถึงร้อยละ 66.6 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน(ผาสุก: 2539) รูปแบบการลดลงของพื้นที่ป่าในภาคกลางมี 4 รูปแบบ คือ (1) การบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อทำไร่และเผาถ่าน พบในหมู่บ้านที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป เกิดจากการเพิ่มจำนวนประชากรในหมู่บ้าน จนต้องขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในป่ารอบๆบ้าน คาดว่าวิธีนี้ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าจำนวนไม่มากนัก เพราะแต่ละครอบครัวถางป่าได้ไม่เกิน 20 ไร่ (2) การสัมปทานทำไม้ตามด้วยการขยายตัวของพืชไร่ พื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่หมดไปจากการทำสัมปทานไม้และมีชาวบ้านอพยพเข้าไปทำไร่ การสร้างถนนชักลากไม้เข้าไปในป่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบุกเบิกป่าทำได้สะดวก รูปแบบนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้ป่าไม้ในภาคกลางลดลง (3) โครงการพัฒนาของรัฐ ทั้งการสร้างถนน เขื่อน อ่างเก็บน้ำและนิคมสร้างตนเอง ล้วนเป็นโครงการทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ และ (4) การบุกรุกสร้างที่พักตากอากาศและป่าเศรษฐกิจ (อนัญญาและนิพนธ์: 2535) ทั้งนี้ปัจจัยที่มีผลต่อการแผ้วถางป่า คือ ความต้องการสินค้าเกษตรของตลาดโลก การพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดที่ให้ผลผลิตสูง การใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ ทั้งรถไถเดินตามและรถไถขนาดใหญ่ เป็นต้น

สำหรับภาคเหนือตอนล่าง พื้นที่ป่าไม้บางส่วนได้ถูกสัมปทานทำไม้โดยบริษัทของอังกฤษ เช่นเดียวกับภาคเหนือตอนบน ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 รัฐบาลกลางได้ยึดกิจการสัมปทานป่าไม้ต่างชาติคืนและรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าไม้ในกลุ่มของทหารและข้าราชการ สถิติเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้แสดงให้เห็นว่า ป่าไม้ในภาคเหนือตอนล่างลดลงจากร้อยละ

60.5 ของพื้นที่ภาคในปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 25.7 ในปี 2531 เป็นพื้นที่ป่าสูญหายไป 14.63 ล้านไร่ในระหว่างปี 2504-2531 ในปี 2531 ภาคเหนือตอนล่างมีสภาพป่าเหลืออยู่เพียง 10.83 ล้านไร่ อัตราการสูญเสียมากที่สุดอยู่ในช่วงปี 2504-2521 ที่จังหวัดเพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์และกำแพงเพชร (เบญจพรรณและคณะ: 2535) สาเหตุสำคัญของการลดลงของพื้นที่ป่าในภาคเหนือตอนล่างมีอยู่ 3 ประการ คือ (1) การปราบปรามคอมมิวนิสต์ในป่าทางขอบตะวันออกและตะวันตก เพราะในอดีตเขตจังหวัด ตากและกำแพงเพชรเป็นฐานที่มั่นของกองกำลังพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ตามยุทธวิธี “เมืองล้อมป่า” รัฐบาลจึงสนับสนุนให้ราษฎรเข้าไปตัดไม้บุกเบิกที่ดินทำกินในพื้นที่ที่ทหารยึดได้ เพื่อเป็นการตรึงกำลังและยึดพื้นที่ (2) การให้สัมปทานป่าไม้และการขยายตัวของพืชไร่ พื้นที่ป่าในภาคเหนือตอนล่างส่วนใหญ่จะเป็นเขตการให้สัมปทานป่าไม้ในอดีตซึ่งส่วนใหญ่เป็นไม้กระยาเลย มีป่าสัมปทานทั้งหมด 30 ป่า มีเนื้อที่รวมประมาณ 24,113 ตร.กม. คิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 70 ของพื้นที่ป่าตามกฎหมาย และ (3) การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่การสร้างเขื่อนสิริกิติ์ที่จังหวัดอุตรดิตถ์ และเขื่อนภูมิพลที่จังหวัดตาก เพื่อส่งน้ำให้จังหวัดได้เขื่อนรวมทั้งการสร้างถนน เช่น ถนนพิษณุโลก-หล่มสัก ถนนตาก-พิษณุโลก ถนนกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ ถนนเหล่านี้ได้ช่วยสร้างเครือข่ายการคมนาคมให้การอพยพย้ายถิ่นฐานเพื่อหาที่ดินทำกินใหม่ข้ามภูมิภาคขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตารางที่ 2-5 พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ไม้ใช้ป่าไม้และจำนวนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางปี 2543

จังหวัด	พื้นที่ป่า ไม้รวม (ตร.กม.)	พื้นที่ไม้ใช้ ป่าไม้รวม (ตร.กม.)	จำนวนพื้นที่ป่าอนุรักษ์(แห่ง)			
			ป่าสงวน	อุทยาน	เขต รักษาฯ	อื่นๆ*
1. อุตรดิตถ์	4,733.1	3,101.1	15	1	2	1
2. พิษณุโลก	4,270.1	6,375.0	13	4	1	7
3. ตาก	13,333.4	3,930.9	15	6	5	-
4. สุโขทัย	2,367.2	4,276.1	12	2	1	1
5. เพชรบูรณ์	4,444.6	8,074.4	12	2	1	6
6. กำแพงเพชร	2,138.0	6,492.6	9	3	1	-
7. พิจิตร	13.3	4,268.3	3	-	-	2
8. นครสวรรค์	894.9	8,636.8	6	1	-	1
9. ชัยนาท	50.4	2,419.3	2	-	-	-
10. สิงห์บุรี	3.1	783.0	-	-	-	-

11. อ่างทอง	-	1001.4	-	-	-	-
12. ลพบุรี	660.4	5,628.9	4	-	1	1
13. สระบุรี	899.3	2600.0	8	2	-	3
14. อโยธยา	0.4	2,523.1	-	-	-	-
15. นนทบุรี	-	623.2	-	-	-	-
16. ปทุมธานี	-	1,520.5	-	-	-	-
17. สมุทรสงคราม	24.6	384.5	-	-	-	-
18. สมุทรสาคร	33.8	824.6	-	-	-	-
19. สมุทรปราการ	-	937.7	-	-	-	-
รวม	31,499.4 0	64,401.40	99.00	21.00	12.00	22.00

ที่มา : กรมป่าไม้, 2543

* อื่นๆ ประกอบด้วย วนอุทยาน สวนรุกชชาติและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีพื้นที่ป่าไม้จำนวนทั้งสิ้น 31,499.40 ตร.กม. โดยส่วนใหญ่พื้นที่ป่าไม้ของภูมิภาคนี้กระจุกอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่างมากกว่าในเขตภาคกลาง โดยจังหวัดตากมีพื้นที่ป่าไม้มากที่สุด คือ 13,333.4 ตร.กม. หรือคิดเป็นร้อยละ 42.3 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดของภูมิภาคนี้ จังหวัดที่มีพื้นที่ป่าไม้มากรองลงมา คือ จังหวัดอุดรธานี พิษณุโลกและเพชรบูรณ์ คือมีพื้นที่ป่าไม้มากกว่า 4,000 ตร.กม. ขึ้นไป สำหรับภาคกลางนับตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ลงไปมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่น้อยมาก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม จังหวัดที่ยังมีพื้นที่ป่าไม้อยู่บ้างได้แก่ ลพบุรีและนครสวรรค์ เป็นต้น และหลายจังหวัดก็ไม่มีหรือแทบไม่มีพื้นที่ป่าไม้เลย ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยาและอ่างทอง

การจัดการพื้นที่ป่าไม้ในเขตภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางยังคงให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่า โดยมีจำนวนพื้นที่ที่ถูกจัดเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 จำนวน 99 แห่ง เป็นอุทยานแห่งชาติตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จำนวน 21 แห่ง เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จำนวน 12 แห่ง และเป็นพื้นที่อนุรักษ์อื่นๆ เช่น วนอุทยาน สวนรุกชชาติและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า อีกจำนวน 22 แห่ง โดยพื้นที่ป่าอนุรักษ์นี้ส่วนใหญ่อยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่าง คือ ในจังหวัด อุดรธานี พิษณุโลก ตาก สุโขทัย เพชรบูรณ์และกำแพงเพชร

2.3. สถานการณ์และปัญหาที่ดินภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง

การศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1 ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2546 – มีนาคม 2547 ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ขั้นตอนการศึกษาเริ่มต้นการสำรวจข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยราชการ องค์การประชาชน องค์การอิสระ องค์การพัฒนาเอกชน สถาบันการเมืองและสื่อมวลชน พบว่ามีจำนวนกรณีพิพาทจำนวนทั้งสิ้น 96 กรณี กระจายอยู่ในพื้นที่ทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดนนทบุรี (ตามสถิติในตาราง 2-6 และ 2-7) โดยจังหวัดสามลำดับแรกที่มีจำนวนข้อพิพาทมากที่สุด คือ ลพบุรี สุโขทัยและนครสวรรค์ คือ 13, 12 และ 10 กรณีตามลำดับ และกรณีข้อพิพาทเรื่องที่ดินส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่างและทางขอบที่สูงด้านตะวันออกของภาคกลาง ส่วนกลุ่มจังหวัดในพื้นที่ราบลุ่มปากแม่น้ำเจ้าพระยามีข้อพิพาทไม่มาก

ตาราง 2-6 จำนวนกรณีพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง จำแนกตามพื้นที่จังหวัด

จังหวัด	จำนวนกรณีพิพาท (เรื่อง)	ร้อยละของกรณีทั้งหมด
1. อุตรดิตถ์	5	5.21
2. พิษณุโลก	5	5.21
3. ตาก	5	5.21
4. สุโขทัย	12	12.50
5. เพชรบูรณ์	8	8.33
6. กำแพงเพชร	5	5.21
7. พิจิตร	8	8.33
8. นครสวรรค์	10	10.42
9. ชัยนาท	4	4.17
10. สิงห์บุรี	1	1.04
11. อ่างทอง	1	1.04
12. ลพบุรี	13	13.54
13. สระบุรี	5	5.21
14. พระนครศรีอยุธยา	4	4.17
15. นนทบุรี	ไม่มีเรื่องร้องเรียน	
16. ปทุมธานี	2	2.08

17. สมุทรสงคราม	1	1.04
18. สมุทรสาคร	2	2.08
19. สมุทรปราการ	2	2.08
20. กรุงเทพฯ	3	3.13
รวมแต่ละกลุ่ม	96	100.00

ที่มา สํารวจและรวบรวมข้อมูลโดยคณะวิจัย, 2547

ข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง 96 กรณีมีลักษณะของประเภทปัญหาแตกต่างกันทั้งสิ้น 7 ประเภท คือ การประกาศเขตป่าทับที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยของประชาชน การใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์ การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ การใช้ประโยชน์ที่ดินของทหาร การใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน การใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรในรูปแบบเฉพาะและการใช้ที่ดินเพื่อการสัมปทานเหมืองแร่ โดยกรณีการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์มีจำนวนข้อพิพาทมากที่สุด คือ 43 กรณี หรือคิดเป็นร้อยละ 44.79 ของจำนวนกรณีพิพาททั้งหมด รองลงมาคือ กรณีประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 17 กรณี หรือคิดเป็นร้อยละ 17.71 ของจำนวนกรณีพิพาททั้งหมด มีจำนวนผู้เดือดร้อนโดยประมาณ จำนวน 16,419 คน จากพื้นที่ 246 หมู่บ้าน 95 ตำบล 71 อำเภอ 19 จังหวัด (ยกเว้นจังหวัดนนทบุรี) โดยมีผู้เดือดร้อนในกลุ่มการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยมากที่สุดถึง 6,323 คน

ตารางที่ 2-7 จำนวนกรณีพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง จำแนกตามประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหา	จำนวน กรณี	คิดเป็น ร้อยละ	จำนวน ครัวเรือน	พื้นที่
1.การประกาศเขตป่าทับที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยของประชาชน	17	17.71	6,323	108 หมู่บ้าน 20 ตำบล 17 อำเภอ 9 จังหวัด
2.การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณ ประโยชน์	43	44.79	2,758	61 หมู่บ้าน 46 ตำบล 27 อำเภอ 13 จังหวัด
3. การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ	5	5.21	****	7 หมู่บ้าน 6 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด
4. การใช้ประโยชน์ที่ดินของ ทหาร	10	10.42	3,279	32 หมู่บ้าน 12 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด

5. การใช้ประโยชน์ที่ดินเอกชน	12	12.50	523	10 ตำบล 10 อำเภอ 7 จังหวัด
6. การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์	5	5.21	1,816	20 หมู่บ้าน 5 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด
7. การใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรใน รูปแบบเฉพาะ	1	1.04	1,320	16 หมู่บ้าน 2 ตำบล 1 อำเภอ 1 จังหวัด
8. การใช้ที่ดินเพื่อการสัมปทาน เหมืองแร่	1	1.04	400	2 หมู่บ้าน 1 ตำบล 1 อำเภอ 1 จังหวัด
รวม	96	100.00	16,419	246 หมู่บ้าน 95 ตำบล 71 อำเภอ 19 จังหวัด

ที่มา: สำรวจและรวบรวมข้อมูลโดยคณะวิจัย, 2547

จากจำนวนกรณีพิพาทและความขัดแย้งในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางทั้งหมดจำนวน 96 กรณี คณะผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดคัดเลือกพื้นที่เพื่อทำการศึกษาเชิงคุณภาพจำนวน 7 กรณี เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา ผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โครงสร้างกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชน ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะในมาตรการและความเป็นไปได้ของการแก้ไขปัญหาในอนาคตทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ กรณีศึกษาจำนวน 4 กรณีนี้ คือ

1. ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองโพธิ์ ต.หนองยายโสี อ.ชัยบาดาล อ.ลพบุรี
2. ที่สาธารณประโยชน์และป่าชุมชนหมู่ 2,3,4,5,6 ต.บ้านด่าน อ.บ้านด่านลานหอย จ.สุโขทัย
3. ที่ทหาร อ.เมือง อ.โกรกพระ และ อ.พยุหะคีรี จ.นครสวรรค์
4. กรณีการเสียดสิทธิ์ของสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน การใช้พื้นที่ทับซ้อนในเขตอุทยานแห่งชาติลำน้ำน่าน เขตปฏิรูปที่ดินและเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต.ผาเลือด ต.จรม อ.ท่าปลา จ.อุตรดิตถ์
5. การสัมปทานเหมืองหินเขตป่าสงวนแห่งชาติไม้หิน บ้านนาป่าคาย ต.ป่าคาย อ.ทองแสนขัน จ. อุตรดิตถ์

2.3.1. ลักษณะและประเภทของปัญหา

(1) การประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย คือ การประกาศพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ทับซ้อนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร จำนวนทั้งสิ้น 17 กรณี โดยจำแนกเป็นเขตป่าอนุรักษ์(อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) จำนวน 10 กรณี เขตป่า

สงวนแห่งชาติ 6 กรณี และเขตป่าชายเลนอีก 1 กรณี มีจำนวนพื้นที่ปัญหาทั้งสิ้น 108 หมู่บ้าน 20 ตำบล 17 อำเภอ 9 จังหวัด

(2) การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ มีลักษณะและประเภทของปัญหาที่แตกต่างกัน 5 ประเภท คือ หนึ่ง การประกาศเป็นที่สาธารณะประโยชน์ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน สอง การประกาศที่สาธารณะประโยชน์เพื่อการใช้ที่ดินของส่วนราชการ สาม การบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์โดยนายทุนและนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีการจับกุมและดำเนินคดีกับผู้บุกรุก โดยชุมชนต้องการให้เป็นที่ยุติธรรมเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน สี่ การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ของกลุ่มประชาชนและมีการดำเนินการขับไล่ราษฎรออกจากพื้นที่ และห้า การประกาศที่สาธารณะประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์เฉพาะทาง มีจำนวนพื้นที่ปัญหาทั้งสิ้น 43 กรณีใน 61 หมู่บ้าน 46 ตำบล 27 อำเภอ 13 จังหวัด

(3) การใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ คือ ที่ดินที่หน่วยงานราชการอ้างว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ แต่มีประชาชนเข้าไปครอบครองใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ ต่อมามีการอ้างสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น จึงมีการคัดค้านการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้ประชาชนและการขอให้ย้ายออกจากพื้นที่ มีจำนวนพื้นที่ปัญหาทั้งสิ้น 5 กรณีใน 7 หมู่บ้าน 6 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด

(4) การใช้ประโยชน์ที่ดินทหาร คือ กรณีที่หน่วยงานราชการทหารประกาศเขตสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ในราชการทหาร เช่น สนามฝึกรบในเขตป่าตามมณฑลทหารบกต่างๆ การประกาศดังกล่าวทับที่ดินทำกินของราษฎร หรือมีหน่วยงานราชการอื่นมาขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตหวงห้ามดังกล่าวกับกระทรวงการคลัง มีการขอให้ราษฎรย้ายออกจากพื้นที่ ทำให้ได้รับความเดือดร้อน มีจำนวนกรณีปัญหาทั้งสิ้น 10 กรณีใน 32 หมู่บ้าน 12 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด

(5) การใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน มีลักษณะและประเภทของปัญหาที่แตกต่างกัน 2 ประเภท คือ หนึ่ง กรณีปัญหาการเวนคืนที่ดินอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคของรัฐ และสอง กรณีความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง มีจำนวนปัญหาทั้งสิ้น 12 กรณีในพื้นที่ 10 ตำบล 10 อำเภอ 10 จังหวัด

(6) การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ของประชาชน กรณีปัญหาที่มีการร้องขอเอกสารสิทธิ์ในที่ดินและส่วนมากเป็นการเรียกร้องเอกสารสิทธิ์ประเภท สปก. 4-01 ของชาวบ้าน และพื้นที่ตกสำรวจจากการรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้งในพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัย มีจำนวนปัญหาทั้งสิ้น 5 กรณีใน 20 หมู่บ้าน 5 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด

(7) การใช้พื้นที่เพื่อการจัดสรรในรูปแบบเฉพาะ คือ การใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรเป็นนิคมสร้างตนเองรองรับการโยกย้ายราษฎรมาจากพื้นที่อื่น มีจำนวนปัญหา 1 กรณีใน 16 หมู่บ้าน 2 ตำบล 1 อำเภอ 1 จังหวัด

(8) การพื้นที่เพื่อการสัมปทานเหมืองแร่ คือ กรณีที่บริษัทเอกชนเข้ามาประกอบกิจการเหมืองแร่ในพื้นที่ เช่น การทำเหมืองแร่หินและโรงโม่ ส่งผลกระทบต่อชุมชนทั้งทางด้านมลพิษและความสมบูรณ์ของระบบนิเวศของชุมชน มีจำนวนปัญหาทั้งสิ้น 1 กรณีใน 2 หมู่บ้าน 1 ตำบล 1 อำเภอ 1 จังหวัด

2.3.2. ลักษณะของความขัดแย้งและผลกระทบ

จากการศึกษากรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่ภาคกลาง พบลักษณะของความขัดแย้งเป็นคู่กรณีในลักษณะต่างๆกันโดยอาจจำแนกเป็นคู่ความขัดแย้งได้ใน 4 ลักษณะ คือ

(1) รัฐกับชุมชน เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการดำเนินนโยบายหรือโครงการพัฒนาของภาครัฐ เช่น การประกาศเขตป่าและการประกาศเขตหวงห้ามของทหารแล้วเกิดผลกระทบกับผู้อยู่อาศัยหรือทำมาหากินในที่ดินนั้นๆ เนื่องจากการดำเนินการนั้นสร้างไปซ้อนทับพื้นที่ของราษฎรใช้ประโยชน์อยู่ หรือไม่สามารถดำเนินการให้สมบูรณ์ได้ตามเป้าหมายเดิม จนทำให้เกิดการถกเถียงในการเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ครอบครองพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน

(2) รัฐ เอกชนกับชุมชน เป็นความขัดแย้งที่เกิดการประกอบการของบริษัทเอกชนในการเข้ามาขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินผ่านระบบการขออนุญาตและการสัมปทาน เช่นการให้สัมปทานบัตรทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือจากการประทุติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการ มีข้าราชการในระดับพื้นที่ได้ออกเอกสารสิทธิให้กับบริษัทเอกชนหรือกลุ่มนายทุนในพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะทั้งสองแบบได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์อยู่ร่วมกัน เมื่อมีการให้สัมปทานหรือให้กรรมสิทธิ์ก็เกิดส่งผลกระทบในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนหรือคุณภาพของที่ดินและสิ่งแวดล้อมโดยรวม ประชาชนจึงเรียกร้องให้รัฐมีบทบาทในการแก้ไขปัญหา

(3) รัฐกับเอกชน เป็นความขัดแย้งอันเนื่องการดำเนินการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดการสูญเสียที่ดินหรือการไม่ได้รับสิทธิ เช่น การเวนคืนที่ดินและการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

(4) เอกชนกับเอกชน เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับการดำเนินการของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นให้สูญเสียทรัพย์สินหรือสูญเสียสิทธิบางอย่าง เช่น การปิดกั้นถนนและทางน้ำ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวจะเป็นการทับซ้อนระหว่างสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดินของเอกชนกับชุมชน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น กรณีการบุกรุกพื้นที่ป่าสาธารณะของชาวบ้าน เป็นต้น

จากกรณีข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง 96 กรณี สภาพปัญหาได้ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับพื้นที่ ดังนี้

(1) ผลกระทบด้านสิทธิของบุคคลในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย คือทำให้ผู้เดือดร้อนไม่มีสิทธิหรือความมั่นคงในการใช้ประโยชน์เพื่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย เพราะถูกให้ย้ายหรือขับไล่ให้ออกจากที่ดินที่เคยใช้อยู่

(2) ผลกระทบด้านระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน เช่น ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำและอากาศ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมลพิษจากสารเคมี

(3) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้ครัวเรือนที่ขาดความมั่นคงในที่ดินต้องอพยพแรงงานไปทำงานภายนอกชุมชน เพราะไม่สามารถใช้ที่ดินเพื่อการผลิตและสร้างรายได้ให้ครัวเรือน เกิดสภาพการละทิ้งถิ่นฐาน

(4) ผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ที่ดินบางแห่งได้รับการจัดการโดยชุมชนมาแต่เดิม ต่อมานโยบายของรัฐหรือการดำเนินการของกลุ่มทุนได้ลดทอนสิทธิการจัดการและการเข้าถึงทรัพยากรของชุมชน

(5) ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคม เกิดเป็นความขัดแย้งภายในชุมชนหรือกับชุมชนใกล้เคียง โดยเฉพาะในกรณีปัญหาที่มีความยืดเยื้อและไม่มีกระบวนการแก้ไขปัญหที่ชัดเจน บางกรณีมีการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก เกิดความแตกแยกและกระทบกับวิถีชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรมโดยรวม

(6) ผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ในหลายกรณีมีการกำลังหรือวิธีการที่รุนแรงในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น เช่น การทำลายชีวิตและทรัพย์สิน การข่มขู่และคุกคามเอาชีวิต เป็นต้น

2.3.4. กระบวนการแก้ไขปัญหาและผลที่ได้รับ

จากการสำรวจกรณีศึกษาเชิงกว้างทั้ง 96 เรื่องพบว่า กระบวนการแก้ไขปัญหาในแต่ละเรื่องมีความแตกต่างกันมาก ในหลายกรณี ข้อพิพาทและปัญหาที่ดินไม่มีกระบวนการแก้ไขปัญหา

จากภาครัฐหรือจากภาคประชาชนเกิดขึ้นเลย ความขัดแย้งถูกปล่อยปละละเลยให้กลายเป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้างของท้องถิ่นนั้นๆ ที่อาจเกิดปะทุขึ้นมาได้อีกในอนาคตสำคัญ สาเหตุของสถานการณ์ลักษณะนี้เกิดจาก (1) การยึดหลักการตามกฎหมายเป็นกรอบการดำเนินงาน โดยไม่ตระหนักในความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม (2) การที่ยังขาดการพัฒนากลไกการจัดการความขัดแย้งปัญหาที่ดินในระดับพื้นที่ ฉะนั้น เมื่อส่วนราชการเพิกเฉยไม่สนใจและประชาชนไม่รู้ช่องทางการแก้ไขต่อไป กระบวนแก้ไขเพื่อยุติปัญหาก็คงไม่อาจเกิดขึ้นได้

กระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยส่วนใหญ่เริ่มต้นขึ้นภายหลังเกิดผลกระทบขึ้นในพื้นที่แล้ว ทั้งนี้เพราะประชาชนมีข้อจำกัดอยู่มากในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ การบิดเบือนข้อมูลเพื่อสร้างความเห็นคล้อยตามและการอ้างการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมาย ทำให้ผู้เดือดร้อนบางส่วนไม่กล้าคัดค้าน เมื่อปัญหาย้ายตัวถึงขั้นรุนแรงจึงเกิดการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งรูปแบบการแก้ไขปัญหาก็แตกต่างกันออกไป ดังนี้

(1) การติดต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรง เป็นรูปแบบแรกที่มีปัญหาส่วนใหญ่ใช้โดยอาจผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการติดต่อและร้องเรียนหน่วยงานที่ดำเนินงานกระทบกับประชาชนโดยตรง เช่น ป่าไม้จังหวัด ที่ดินจังหวัด แขวงทางหลวงจังหวัด สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ จังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น

(2) การยื่นหนังสือกับหน่วยงานปกครองระดับภูมิภาค ในบางกรณี ผู้เดือดร้อนอาจร้องเรียนกับเจ้าพนักงานปกครอง เช่น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตั้งแต่ต้นหรือเมื่อยื่นเรื่องกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงแล้วไม่ได้รับคำตอบหรือไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้

(3) การร้องเรียนกับหน่วยงานในส่วนกลางและรัฐมนตรี การร้องเรียนระดับกรม กระทรวง และรัฐมนตรีในส่วนกลางมักเป็นวิธีการขั้นถัดมาหลังจากไม่สามารถแก้ไขปัญหในระดับพื้นที่ได้

(4) การยื่นเรื่องและร้องเรียนกับหน่วยงานหน่วยงานพิเศษหรือองค์กรอิสระ เพราะไม่สามารถเจรจาข้อยุติได้จากหน่วยงานในระบบราชการปกติ เช่น การยื่นเรื่องกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือคณะกรรมการชุดต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(5) การร้องเรียนผ่านนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ ส.ส. เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่กลุ่มผู้เดือดร้อนหลายพื้นที่ขอให้มีบทบาทช่วยในการเจรจา ติดตามและประสานงานให้เกิดการแก้ไขปัญห

(6) การรวมตัวชุมนุมกันในที่สาธารณะ เป็นการรวบรวมสมาชิกกลุ่มผู้เดือดร้อนแล้วจัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เช่น ตามหน่วยงานราชการ เพื่อดำเนินการเรียกร้องหรือยื่นหนังสือกับหน่วยงานตามข้อ 1,2 หรือ 3

(7) การใช้มาตรการดื้อแพ่ง เป็นการครองครองพื้นที่ที่เป็นกรณีปัญหาอย่างต่อเนื่องและสร้างรูปธรรมการจัดการที่ดินโดยชุมชนให้ปรากฏแก่สาธารณะ

(8) การรวมเป็นเครือข่าย คือ การสร้างพันธมิตรกับกรณีปัญหาอื่นๆ ที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน เพื่อสร้างพลังการต่อรองให้เกิดการผ่าทางตันในการแก้ไขข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดิน

2.3.5. นโยบาย กฎหมายและมาตรการในการแก้ไขปัญหา

นโยบาย กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งที่ดิน จากการศึกษาสำรวจพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง พบว่ามีกฎหมายนโยบายและกฎหมายเกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ มีพระราชบัญญัติ 15 ฉบับ พระราชกำหนด 2 ฉบับ มติคณะรัฐมนตรี 6 เรื่อง รวมทั้งประกาศ ระเบียบและกฎกระทรวงต่างๆ อีกกว่า 7 ฉบับ ทั้งนี้ หากพิจารณาโดยสัมพันธ์กับกระบวนการแก้ไขปัญหา นโยบาย กฎหมายและระเบียบทั้งหมดนี้มีความสำคัญมากน้อยต่างกันอยู่ใน 3 ระดับ คือ

(1) กฎหมายที่มีผลกำหนดแนวคิดของกฎหมายอื่นๆ คือ กฎหมายที่มีความสำคัญในระดับสูงอันส่งผลต่อการจัดทำกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานของหน่วยงานในกรณีการแก้ไขข้อพิพาทที่ดิน มีกฎหมายในระดับนี้อยู่สองชุด คือ

1) ประมวลกฎหมายที่ดิน(พ.ศ. 2497) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2 นั้นกำหนดให้ที่ดินต้องมีเจ้าของ และถ้ามิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ก็ได้กำหนดให้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินมีความหมายรวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าและทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย ซึ่งประมวลกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้ทำให้เกิดแบ่งแยกเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ก็ที่ดินของเอกชนเท่านั้น ไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินรูปแบบอื่นๆ เช่น การจัดการโดยชุมชน และเกิดสภาพการผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินโดยรัฐแม้ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทำเลเลี้ยงสัตว์หรือที่สาธารณประโยชน์

2) กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดทั้งการให้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 46)

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐใน ให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง(มาตรา 76) ในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 79) และรัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม(มาตรา 84) อย่างไรก็ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะเอื้อให้มาตราเหล่านี้มีผลในทางปฏิบัตินั้นยังมีอยู่น้อยมาก ทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินยังเต็มไปด้วยอุปสรรค

(2) กฎหมายเฉพาะเรื่องซึ่งก่อให้เกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดิน ได้แก่พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่างๆซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันและได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากกฎหมายในกลุ่มแรก เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และพระราชกำหนดประกาศเขตหวงห้ามที่ดิน เป็นต้น

(3) กฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาและมีอิทธิพลต่อกระบวนการแก้ไขปัญหา ได้แก่ มาตรการหรือแผนงานในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบเป็นกรณีข้อพิพาทขึ้น รวมทั้ง ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวงหรือมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นแนวปฏิบัติที่จะช่วยส่งเสริมหรือขัดขวางให้การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินยุติลงไปได้

2.3.6. สถานการณ์ปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค

จากการสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดินทั้งหมดพบว่าแต่ละกรณีมีความคืบหน้าแตกต่างกัน โดยมีปัจจัยสำคัญอยู่ที่กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ ประเภทของที่ดิน ความรุนแรงในระดับพื้นที่ และความตื่นตัวของผู้ได้รับความเดือดร้อน โดยภาพรวมแล้วสถานการณ์ปัจจุบันของกรณีปัญหาทั้งหมดมีอยู่ 4 ลักษณะ ได้แก่

(1) กรณีข้อพิพาทที่ได้มีการตัดสินใจและได้ข้อยุติแล้ว มีจำนวนกรณีปัญหาที่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งไปได้แล้วเพียง 8 กรณีเท่านั้นหรือน้อยกว่าร้อยละ 10 ของกรณีปัญหาทั้งหมด 96 กรณี คือ 2 กรณีในประเด็นที่สาธารณะ, 3 กรณีในประเด็นที่ดินของทหาร 3 กรณีในประเด็นที่ดินของเอกชน ได้มีการรับรองสิทธิการครอบครองและการทำประโยชน์ของราษฎรในพื้นที่ ในกรณีที่ดินสาธารณะและที่ดินของทหาร ได้มีการส่งมอบที่ดินให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01สำหรับกรณีการเวนคืนที่ดิน ก็ได้จ่ายค่าชดเชยที่พอใจกับผู้เสียหายและยุติข้อพิพาทไปแล้ว

(2) กรณีการรวมกลุ่มเพื่อติดตามและประสานให้เกิดการแก้ไขปัญหา เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบในพื้นที่ ทำให้เริ่มตั้งคำถามและแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดผลกระทบ เกิดการแลกเปลี่ยนพูดคุยภายในกลุ่มผู้เดือดร้อน กำหนดแนวทางและมาตรการติดตามปัญหา พัฒนาเป็นข้อเรียกร้อง ตัวแทนได้ดำเนินการติดตามปัญหากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานระดับสูงหรือรัฐบาลต่อไป โดยทั่วไปข้อพิพาทยังไม่ได้มีข้อยุติ ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ในพื้นที่ที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป แต่กลุ่มผู้เดือดร้อนก็ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาระบบจัดการที่ดินในหลักการของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นในรูปแบบของป่าชุมชน

(3) กรณีพิพาทอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ กรณีข้อพิพาทจำนวนมากอยู่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินตามแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน (กบร.) หรือคณะกรรมการชุดอื่นๆที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา โดยยังไม่มีมีการแก้ไขสาเหตุที่มาของปัญหาอย่างแท้จริง ความขัดแย้งในพื้นที่อาจยุติไปเฉพาะหน้า หรือในบางพื้นที่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมก็ยังประสบกับปัญหาการคุกคามอยู่เป็นระยะๆ

(4) กรณีที่ไม่ได้มีความคืบหน้าใดๆ เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดินขึ้น ผู้เดือดร้อนได้ร้องเรียนกับผู้นำชุมชนหรือกับหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่บ้าง แต่ไม่เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาจริงจัง และผู้เดือดร้อนไม่ได้มีการติดตามหรือร้องเรียนปัญหาไปยังหน่วยงานอื่นๆอีก ข้อพิพาทถูกทิ้งไว้อย่างคาราคาซัง โดยกรณีข้อพิพาทเรื่องที่ดินสาธารณะประโยชน์จำนวนมากมีสภาพปัจจุบันอยู่ในลักษณะนี้

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดิน มีดังนี้

(1) ความไม่สอดคล้องของนโยบายและกฎหมายที่ดินของรัฐกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม อุปสรรคข้อนี้เป็นปัญหาสำคัญที่สุด เพราะการจัดการที่ดินของไทยยังคงอยู่ในอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐ จำกัดระบบกรรมสิทธิ์เฉพาะสองรูปแบบ คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนเท่านั้น มีการประกาศเขตอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทับซ้อนกับที่ดินของประชาชน การดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายดังกล่าวจึงตันตอของปัญหา ขณะที่ประชาชนบางส่วนยังประสบกับความทุกข์ยากลำบาก เนื่องจากไม่มีความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากปัญหาการกระจายตัวการถือครองที่ดิน

(2) การยึดหลักตัวบทกฎหมายและแนวทางของรัฐอย่างเข้มงวดในการแก้ไขปัญหา ในกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ รัฐได้กำหนดแนวทาง มาตรการ ขั้นตอนและกลไกทำงาน ตาม

ระเบียบขั้นตอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นข้อจำกัดต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกับฝ่ายผู้เดือดร้อน ดังเห็นได้จาก การไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทการประกาศเขตป่าไม้ทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย 17 กรณีได้เลย และการไม่อาจอนุมัติทางเลือกการให้ชุมชนเช่าที่สาธารณะ แม้จะเป็นทางเลือกที่ทุกฝ่ายตกลงร่วมกัน เพราะขัดกับหลักกฎหมายที่ดิน และการดำเนินงานที่ล่าช้าของกลไกการแก้ไขปัญหาภาครัฐอย่าง คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ที่มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์โดยยึดภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลัก ไม่มีส่วนร่วมของประชาชนผู้เดือดร้อนและมีการดำเนินงานล่าช้า

(3) การไม่ได้รับความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท อุปสรรคดังกล่าวเกิดขึ้นจากระบบการบังคับบัญชา เช่นคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงภายในหน่วยงานราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหา ไม่กล้าเสนอความคิดเห็นหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ บางกรณีก็เป็นการปิดความรับผิดชอบโดยอ้างว่าไม่มีอำนาจการพิจารณาแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการเลือกปฏิบัติในการดำเนินงาน เนื่องจากได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(4) การใช้อิทธิพลและความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา การใช้อิทธิพลของข้าราชการ กลุ่มธุรกิจเอกชน ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานไม่มีความก้าวหน้า มีการเอื้อประโยชน์ให้แก่หน่วยงานและข้าราชการ เพื่อให้ได้รับความสะดวกในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่งมีการข่มขู่ คุกคาม ทำร้ายร่างกายชาวบ้านโดยเฉพาะกับผู้นำในการเคลื่อนไหวคัดค้าน

บทที่ 3

การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

3.1. สถานการณ์ปัญหา

การศึกษาสำรวจกรณีพิพาทเรื่องการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง พบจำนวนทั้งสิ้น 17 กรณี จำแนกได้ 3 กลุ่มสำคัญ คือ หนึ่ง กลุ่มพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 6 กรณี สอง กลุ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทั้งเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จำนวน 10 กรณี และ สาม กลุ่มพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 1 กรณี ลักษณะของปัญหาโดยรวมเกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนนโยบายและทิศทางการจัดการพื้นที่ป่าไม้ของรัฐบาลไทย ดังสะท้อนให้เห็นในการประกาศใช้กฎหมายป่าไม้หลายฉบับในช่วงทศวรรษ 2500 (จะกล่าวในรายละเอียดต่อไป) ทับซ้อนกับพื้นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน จนเกิดเป็นข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐ กรณีปัญหาส่วนใหญ่ชุมชนยืนยันว่าได้เข้ามาใช้พื้นที่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ เช่น สค.1 หลักฐานใบเสียภาษีบำรุงท้องที่(ภบท.) หรือกรณีไม่มีเอกสารแต่มีสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่จริง

กรณีปัญหาทั้ง 17 กรณี ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับความมั่นคงในการตั้งฐานและการใช้พื้นที่เพื่อการผลิตของชุมชน โดยมีลักษณะและระดับความรุนแรงของผลกระทบแตกต่างกันออกไปดังนี้

1. กลุ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กรณีปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยทั้ง 10 กรณีนี้มีทั้งการประกาศพื้นที่ที่ทับตั้งแต่แรกของการประกาศเขตป่าอนุรักษ์และการขยายพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มในภายหลัง ชุมชนในกลุ่มปัญหาได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด การบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีความเข้มข้นมากกว่าในพื้นที่ป่าประเภทอื่นๆ เมื่อมีการประกาศเขตอุทยานทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ก็เกิดความพยายามในการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ หรือการไม่ยอมให้ชาวบ้านใช้พื้นที่เพื่อการเพาะปลูก เมื่อยังมีการใช้พื้นที่ต่อไปก็มีการใช้วิธีการข่มขู่คุกคามและไล่หรือจับกุมชาวบ้านที่เข้าไปทำมาหากินในพื้นที่ และในบางพื้นที่ก็มีการส่งกองกำลังเข้าไปควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่ เช่นกรณีการประกาศเขตอุทยานคลองวังเจ้าทับพื้นที่หมู่บ้านโละโคะ หมู่บ้านชาวเขาเผ่าม้งและกะเหรี่ยงในจังหวัดกำแพงเพชร การไม่สามารถใช้พื้นที่ทำกินได้ส่งผลกระทบต่อการผลิตและการทำมาหากินของชุมชนอย่างมาก บางชุมชนมีครัวเรือนต้องออกไปทำงานรับจ้างรายวันแทน ไม่มีรายได้แน่นอน เช่น ชาวบ้าน 113 รายในตำบลห้วยทราย อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรีในกรณีข้อพิพาทกับอุทยานแห่งชาติพุทธธาย

2. กลุ่มพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กรณีปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยทั้ง 6 กรณี เป็นการประกาศทับพื้นที่ของชุมชนที่เข้ามาบุกเบิกพื้นที่ก่อนปี 2500 โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินตามกฎหมาย โดยพื้นที่เดิมมีสภาพเดิมเป็นป่าละเมาะ และต้นไม้ไม่หนาแน่นมากนัก ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่มาจัดรังวัดจัดทำแนวเขตและประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยคนในชุมชนไม่มีส่วนรับรู้หรือมีส่วนร่วมด้วย เช่น การประกาศป่าสงวนแห่งชาติ น้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ในปี 2508 และการประกาศป่าสงวนแห่งชาติป่าวังหินเพิง- ม่วงค่อม- ลำน้ำรายณ์ จังหวัดลพบุรีในปี 2512 กรณีปัญหากลุ่มนี้มีความรุนแรงของผลกระทบน้อยกว่ากลุ่มพื้นที่ป่านุรักษ์ ข้อเท็จจริงในหลายกรณีไม่มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าอีกต่อไป มีการใช้วิธีการข่มขู่ โดยเจ้าหน้าที่บางแต่ไม่ถึงกับมีแนวโน้มการจับกุมหรือใช้กำลัง ความเดือดร้อนที่ชัดเจน คือ การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและบางกรณีก็มีการขอเข้ามาใช้พื้นที่ของหน่วยงานราชการ เช่น กรณีการขอใช้พื้นที่ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และหน่วยงานทหารในพื้นที่ตำบลยางราก อำเภอโคกเจริญ จังหวัดลพบุรี

3. กลุ่มพื้นที่ป่าชายเลน หลายจังหวัดในภาคกลางมีพื้นที่ติดทะเลอ่าวไทยและมีพื้นที่ป่าชายเลน ในกรณีของชาวบ้าน 510 ครอบครัวในตำบลนาโคก อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ได้อาศัยอยู่ทำนาเกลือและนาุ้งมาตั้งแต่ในอดีต มีหลักฐานการครอบครองที่ดินเป็น นส.3 ก. และ สค.1 แต่ไม่สามารถนำเอกสารดังกล่าวไปออกเป็นโฉนดได้ เพราะสำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานป่าไม้จังหวัดคัดค้านว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี 15 ธันวาคม 2530 และอยู่ในข้อห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตาม พ.ร.บ.ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

จากกรณีพิพาทเรื่องการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจำนวน 17 กรณี เป็นกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 54 หมู่บ้าน 20 ตำบล 16 อำเภอ 9 จังหวัด คือ ลพบุรี กำแพงเพชร สระบุรี พิษณุโลก สุโขทัย อุตรดิตถ์ ตาก เพชรบูรณ์และสมุทรสาคร พื้นที่ปัญหาส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่างและจังหวัดทางขอบที่ราบภาคกลาง ยกเว้นจังหวัดสมุทรสาครเพียงกรณีเดียวที่อยู่ในพื้นที่ราบภาคกลาง จากจำนวนกรณีที่มีสถิติจำนวนผู้เดือดร้อน 15 กรณี(ไม่ครบทั้งหมด) พบว่ามีจำนวนผู้เดือดร้อนทั้งสิ้น 6553 ครอบครัว และไม่สามารถระบุขนาดพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนได้ อันเป็นลักษณะร่วมประการหนึ่งของหลายกรณีพิพาทเรื่องการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในแนวเขตและไม่มีการรวบรวมข้อมูลให้ชัดเจน

ตารางที่ 3-1 รายชื่อกรณีพิพาทที่ดินเรื่องการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

กลุ่มกรณีปัญหา	รายชื่อกรณีปัญหา
1. กลุ่มพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 6 กรณี	- กรณีป่าสงวนแห่งชาติป่าวังเพิง - ม่วงค่อม - ลำนารายณ์ทับที่ชาวบ้าน หมู่ 1,2,3,5,6,8 ต.ท่ามะนาว อ.ชัยบาดาล จ.ลพบุรี - กรณีประกาศเขตป่าสงวนทับที่ชาวบ้าน หมู่ 2,4,6,7,8,9 ต.โคกเจริญ อ.โคกเจริญ จ.ลพบุรี - กรณีประกาศเขตป่าสงวนทับที่ทำกินชาวบ้าน ต.ยางราก อ.โคกเจริญ จ.ลพบุรี - ป่าสงวนแห่งชาติป่าวังทองฝั่งซ้าย ม.6,13,24 ต.บ้านกลาง อ.วังทอง จ.พิษณุโลก - ปัญหาป่าสงวนแห่งชาติหนองเสือไฮกและป่าหนองแถม ม.9 ต.วังตะแบก อ.พรานกระต่าย จ.กำแพงเพชร - ป่าสงวนแห่งชาติน้ำหนาว ต.โคกมน อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์
2. กลุ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 10 กรณี (เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า)	- กรณีประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคลองวังเจ้าทับหมู่ 8,10 ต.โกสัมพี อ.เมือง จ.กำแพงเพชร - กรณีประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ทับพื้นที่ ต.ชะอม อ.แก่งคอย จ.สระบุรี - กรณีประกาศอุทยานแห่งชาติพระพุทธฉายทับพื้นที่ หมู่ 2,5,7,10 ต.ห้วยทราย อ.หนองแค จ.สระบุรี - กรณีขยายแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่วงก์ทับ หมู่ 7 ต.ปางตาไว อ.ปางศิลา จ.กำแพงเพชร - กรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเมี่ยง-ภูทองและอุทยานแห่งชาติน้ำตกชาติตระการทับที่ดิน ต.ชาติตระการ อ.ชาติตระการ จ.พิษณุโลก - กรณีอุทยานแห่งชาติน้ำตกชาติตระการและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเมี่ยง-ภูทองทับที่ดิน ต.บ่อภาค อ.ชาติตระการ จ.พิษณุโลก - กรณีความขัดแย้งระหว่างอุทยานแห่งชาติรามคำแหงกับหมู่ 3 บ้านน้ำตกสายรุ้ง ตำบลบ้านน้ำพุ อำเภอคีรีมาศ จังหวัดสุโขทัย - กรณีประกาศเขตอุทยานแห่งชาติลำน้ำน่านทับที่ทำกิน หมู่ 1-9 ต.ท่าแฝก อ.ท่าปลา จ.อุตรดิตถ์ - กรณีขยายแนวเขตเขตอุทยานแห่งชาติลำน้ำน่านฝั่งขวา ทับที่ทำกิน หมู่

	5 บ้านห้วยก้านเหลือง ตำบลปากท่า อำเภอปากท่า จังหวัดอุดรธานี - กรณีอุทยานแห่งชาติคลองวังเจ้า ตำบลเชียงทอง กิ่งอำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก
3. กลุ่มพื้นที่ป่าชายเลน 1 กรณี	- กรณีพื้นที่ป่าชายเลน ต.นาโคก อ.เมือง จ.สมุทรสาคร

ที่มา สํารวจและรวบรวมข้อมูลโดยคณะวิจัย, 2547

3.2. ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

ประเทศไทยได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงทิศทาง นโยบายและกฎหมายการจัดการป่าไม้มากกว่า 60 ปี กฎหมายป่าไม้ฉบับแรกของไทย คือ พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 เป็นกฎหมายที่ดึงเอาพื้นที่ป่าไม้ที่เคยอยู่ภายใต้การสัมปทานของบริษัทต่างชาติมาอยู่อำนาจการจัดการของรัฐไทย มีการตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในราวปี 2490 ให้เป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐในการทำไม้เพื่อการค้า ทิศทางการจัดการป่าไม้ของไทยเน้นการใช้ประโยชน์ป่าไม้เชิงพาณิชย์เป็นหลัก เกิดการสัมปทานพื้นที่ป่าทั่วประเทศมาจนกระทั่งการใช้นโยบายปิดป่าเมื่อปี 2531 หลังการประสบอุทกภัยครั้งใหญ่ที่จังหวัดชุมพร การให้สัมปทานป่าไม้ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง(ดูสถิติในบทที่2 ประกอบ) และเป็นที่ยอมรับกันว่าการสัมปทานป่าไม้เป็นปัจจัยเอื้อต่อการบุกเบิกที่ดินทำกินเข้าไปในเขตป่าหลังการชักลากไม้ ต่อมา มีการเปลี่ยนนโยบายมาให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ป่ามากขึ้นในทศวรรษ 2500 ก็มีการประกาศ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ในช่วงต้น การบังคับใช้กฎหมายการอนุรักษ์ป่าไม้ข้างต้นยังไม่มีเข้มข้นมากนัก เพราะไทยเริ่มปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศสู่ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตลาดและการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก ที่ดินในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางก็ยิ่งมีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่เริ่มปรับเปลี่ยนมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เพราะเป็นภูมิภาคที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางการพัฒนามากกว่าภาคอื่นๆ การบุกเบิกพื้นที่ทำกินใหม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ พื้นที่ป่าไม้ในที่สูงทางขอบของที่ราบภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างลดลงอย่างมากจากการขยายตัวของพืชไร่ในช่วงปี 2516-2519 ซึ่งเป็นช่วงที่พืชไร่มีราคาสูง นอกจากนี้เงื่อนไขทางการเมืองและความมั่นคงในช่วงปี 2510-2525 ก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้พื้นที่ป่าในภาคเหนือตอนล่างลดลงอย่างมาก เพราะภาคเหนือตอนล่างเป็นเขตอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย(พคท.) การใช้ยุทธวิธีเมืองล้อมป่าของกองทัพไทยได้ใช้วิธีสร้างถนนเพื่อความมั่นคงทางทหารตัดผ่านพื้นที่ของ พคท.และสนับสนุนราษฎรอาสาสมัครกล้าตายเข้าไปอาศัยอยู่ตาม

ถนนยุทธศาสตร์ที่สร้างขึ้น จนเกิดชุมชนในพื้นที่ป่าดงเช่นกรณีปัญหาของเขตพื้นที่เขาค้อ และน้ำหนาวในจังหวัดเพชรบูรณ์และพื้นที่อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชรในปัจจุบัน

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในจนถึงปลายทศวรรษ 2520 พบว่าพื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศไทย ลดลงจาก 171.31 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2504 คิดเป็นร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ทั้งประเทศ เหลือเพียง 89.88 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2531 คิดเป็นร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งประเทศ หรือมีพื้นที่ป่าลดลงเกือบครึ่งหนึ่ง(ร้อยละ 47.5)ของพื้นที่ป่าไม้จากปี พ.ศ. 2504 ความตระหนักต่อสถานการณ์ทรัพยากรป่าไม้ได้นำมาสู่การประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติปี พ.ศ.2528 โดยมีสาระสำคัญในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยแบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และเมื่อประกอบกับผลกระทบที่เห็นจากการตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ภาคใต้ จนนำมาสู่ยุคการปิดสัมปทานป่าไม้ กระแสการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็เริ่มมีการขยายตัวและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดมากขึ้น กรมป่าไม้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการอนุรักษ์ป่าไม้ และเมื่อกรมป่าไม้เข้าจัดการโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ไม่คำนึงถึงกระบวนการทางสังคมที่เป็นมาแต่ในอดีต จึงมีส่วนสร้างความขัดแย้งและความสับสนอย่างมากภายในพื้นที่ป่า(อนัญญาและนิพนธ์: 2535) กรมป่าไม้กลายเป็นคู่กรณีในความขัดแย้งกับชุมชนในพื้นที่ป่าทั่วประเทศ รวมทั้งในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางด้วย

ในด้านของกฎหมาย การบังคับใช้นิยาม “ป่า” ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 ที่กำหนดไว้ว่า ป่าคือที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย เป็นนิยามที่ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่กรมป่าไม้ทั้งในการขีดเขตป่าและในการการบริหารพื้นที่ ซึ่งรวมเอาพื้นที่ทั้งหมดสภาพป่าไปแล้ว ดังเช่น สามกรณีข้อพิพาทในจังหวัดลพบุรี สองกรณีข้อพิพาทในจังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดเพชรบูรณ์ อุดรดิตถ์และกำแพงเพชรอีกจังหวัดละหนึ่งกรณีพิพาทในรายงานฉบับนี้ ในด้านป่าอนุรักษ์ ซึ่งในความหมายรัฐ หมายถึงพื้นที่ที่เก็บรักษาเอาไว้ให้เป็นพื้นที่ป่าที่มีพืชป่าไม้ปกคลุม ทั้งนี้เพื่อเก็บรักษาไว้ในการใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นสภาพแวดล้อมดั้งเดิม ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นป่าไม้ที่ไม่มีการอนุญาตให้นำไม้ออกโดยการสัมปทานหรือนำทรัพยากรอย่างอื่น ๆ ออกมาใช้ ซึ่งตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ข้อ 4.1 ได้กำหนดให้มีป่าเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัยและนันทนาการของประชาชน ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแห่งแรกในพื้นที่ภาคกลาง คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ในปี พ.ศ.2508 บริเวณจังหวัดสระบุรีและรอยต่อกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางส่วนใหญ่ประกาศในช่วงทศวรรษ 2520 และ 2530 ซึ่งเป็นการประกาศหลังจากที่มีชุมชนตั้งถิ่นฐานและใช้พื้นที่ทำกินแล้ว ในกรณีของบ้านโละโค่นั้น ปรากฏว่ามีการบุกเบิก

ตั้งถิ่นฐานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2348 รายละเอียดปีการประกาศตั้งอุทยานแห่งชาติที่มีกรณีพิพาทในรายงานนี้จำนวน 7 แห่งแสดงในตาราง

ตารางที่ 3-2 ขนาดพื้นที่และปีที่ประกาศจัดตั้งอุทยานที่ทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ภาคเหนือ ตอนล่างและภาคกลาง

ชื่ออุทยานแห่งชาติ	จังหวัด	ขนาดพื้นที่(ตร.กม.)	ปีที่ประกาศจัดตั้ง
1. อุทยานแห่งชาติคลองวังเจ้า	กำแพงเพชร-ตาก	747	2533
2. อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่	สระบุรี-นครนายก ปราจีนบุรี นครราชสีมา	2,168	2505
3. อุทยานแห่งชาติพระพุทธฉาย	สระบุรี	45	2526
4. อุทยานแห่งชาติแม่วงก์	นครสวรรค์- กำแพงเพชร	894	2530
5. อุทยานแห่งชาติชาติตระการ	พิษณุโลก	543	2530
6. อุทยานแห่งชาติรามคำแหง	สุโขทัย	341	2523
7. อุทยานแห่งชาติลำน้ำน่าน	อุดรดิตถ์	999	2541

ที่มา อุทยานแห่งชาติในประเทศไทย, 2544

3.3. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ

กระบวนการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐในกรณีปัญหาการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนนั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละกรณีปัญหาและแตกต่างกันในแต่ละประเภทป่าด้วย โดยภาพรวมการแก้ไขปัญหาของรัฐยังนำไปสู่การได้ข้อยุติหรือระงับกรณีพิพาทได้ เพราะมีข้อจำกัดในขั้นตอนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหา ขณะที่ทิศทางในระดับนโยบายก็ไม่มีส่วนเอื้อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง เช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งมีผลยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 อันเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่ดินที่ภาคประชาชนเจรจาร่วมกับรัฐบาลไว้

จากการสำรวจในกรณีพิพาทในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งมีผลกระทบในระดับรุนแรง การร้องเรียนปัญหาเกิดขึ้นทั้งในระดับจังหวัดและในระดับส่วนกลาง เช่น กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักงานกฤษฎีกา แต่กระบวนการแก้ปัญหายังคงอยู่ในการตัดสินใจของ

หน่วยงานราชการซึ่งแทบไม่มีความคืบหน้าหรือผลการแก้ไขใดๆ การแก้ไขปัญหาลายกรณีมีแนวโน้มของการใช้ความรุนแรง หลายกรณี กรมป่าไม้พยายามหรือมีแนวคิดการอพยพกลุ่มชาวบ้านออกจากพื้นที่ เช่น อุทยานคลองวังเจ้าและอุทยานเขาใหญ่ หลายกรณีมีการใช้วิธีการข่มขู่และจับกุมชาวบ้านผู้เข้าไปใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จนทำให้เกิดการเดินขบวนเรียกร้องหรือการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนเพื่อการเจรจาต่อรองกับกรมป่าไม้(ปัจจุบันคือ กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพรรณพืช) ผู้ดูแลพื้นที่ป่านุรักษ์ แต่กรมป่าไม้ยังยึดกรอบและหลักการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างเข้มข้น ยังยึดแผนที่เป็นหลักในการเจรจาแก้ไขปัญหา ทั้งที่แนวเขตในพื้นที่จริงไม่ชัดเจน ในบางกรณีมีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาขึ้นภายหลังการเคลื่อนไหวกดดันให้มีการจัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้เดือดร้อน แต่คณะกรรมการก็ไม่เคยมีการประชุมหรือดำเนินการใดๆเลย จนกระทั่งปัจจุบัน

ในส่วนของผู้ที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีระดับผลกระทบของปัญหาน้อยกว่าป่านุรักษ์นั้น กระบวนการแก้ไขปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบจะเริ่มติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องที่ได้รับ การร้องเรียน ทั้งในรูปแบบของการทำหนังสือลงรายมือชื่อคัดค้านการประกาศเขตป่าและการรวมตัวชุมนุมกันร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการแก้ไขอยู่ในการตัดสินใจของหน่วยงานราชการเป็นหลักและในกรอบของตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ ไม่ค่อยได้เปิดให้มีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแก้ไขกรณีพิพาท อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแก้ไขปัญหามักจะเป็นไปอย่างไม่มีเอกภาพ เพราะมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยกัน มีการขัดขวางหรือการขัดขวางระหว่างหน่วยงาน ทำให้กรณีปัญหาส่วนใหญ่ไม่มีความคืบหน้าหรือได้ข้อยุติเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน เช่น กรณีประกาศเขตป่าสงวนทับที่ทำกินชาวบ้านตำบลยางราก อำเภอโคกเจริญ จังหวัดลพบุรี การเรียกร้องเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินของชาวบ้านตำบลจรม อำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ และการสำรวจแนวเขตป่าที่แน่นอนของป่าสงวนแห่งชาติน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์

3.4. กระบวนการแก้ไขปัญหาภาคประชาชน

ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางเป็นพื้นที่ที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจก้าวหน้ากว่าภูมิภาคอื่นๆ เมื่อเกิดปัญหากรณีพิพาทการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยขึ้น การรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนเพื่อสร้างพลังในการเจรจาต่อรองแก้ไขปัญหามีอยู่จำนวนไม่มากนักหากเปรียบเทียบกับภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มผู้เดือดร้อนได้ทำหนังสือและรวบรวมรายชื่อผู้คัดค้านประกาศดังกล่าวร้องเรียนกับหน่วยงานในพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัด ป่าไม้จังหวัดและหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ แต่ก็มักจะไม่สามารถแก้ไขหรือยุติปัญหาได้ บางพื้นที่ได้ยื่นหนังสือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยส่วน

ใหญ่ปัญหาไม่มีความคืบหน้า การแก้ไขปัญหามิบางพื้นที่ยังปรากฏในรูปของระบบอุปถัมภ์ เช่น การร้องเรียนกับนักการเมืองท้องถิ่น เช่น ส.ส.ในพื้นที่ในการติดต่อและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ ซึ่งไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง และกลุ่มผู้เดือดร้อนยังเจอปัญหาซ้ำและจับกุมต่อไป

กระบวนการแก้ไขปัญหาคือพิพาทการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในส่วน
ของประชาชนนั้นมีความเข้มข้นมากในกรณีของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพราะมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน
เพื่อการผลิตและอยู่อาศัยมาก เนื่องจากแนวคิดการอพยพโยกย้ายผู้อาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดิน
ออกนอกเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น กรณีอุทยานแห่งชาติคลองวังเจ้ากับชนกลุ่มน้อยชาวเขาที่บ้าน
โละโคะ ซึ่งมักจะได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอยู่เสมอ เมื่อกรมป่าไม้พยายามย้ายชาวบ้านออก
ไป ผู้เดือดร้อนก็ได้ไปร้องเรียนและเข้าร่วมกลุ่มกับเครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ ซึ่งเป็นเครือข่าย
ภาคประชาชนในเขตภาคเหนือที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่ตั้งชุมชน
จังหวัดภาคเหนือ เพื่อร่วมคัดค้านการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินและที่ตั้งชุมชน
และในปี 2540 ก็ได้เข้าร่วมการเรียกร้องกับกรณีปัญหาความเดือดร้อนอื่นๆทั่วประเทศในนามของ
สมัชชาคนจนให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหามาให้ ในกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน จนได้รับมติคณะ
รัฐมนตรีวันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ให้ยุติการอพยพไวก่อนและแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไข
ปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติ แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็ไม่ได้มีการประชุมใดๆมาจน
ปัจจุบัน

กรณีความขัดแย้งการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินหลายกรณีมีการผลักดันให้เกิดการตั้ง
คณะกรรมการแก้ไขปัญหามิแนวเขตอุทยานแล้ว แต่มักจะไม่มีตัวแทนกลุ่มผู้เดือดร้อนได้เข้าร่วม
เป็นกรรมการด้วย ทำให้ไม่มีการติดตามความคืบหน้าของกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทป่าไม้ที่ดิน
เช่นกรณีอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ทับพื้นที่ชาวบ้าน 5 หมู่บ้านในตำบลชะอม อำเภอแก่งคอย
จังหวัดสระบุรี ซึ่งชาวบ้านได้รับข้อมูลจากกรมป่าไม้และกรมที่ดินว่า ปัญหายุติลงไปแล้ว แต่โดย
ข้อเท็จจริง ยังมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเขา
ใหญ่ รวมทั้งยังไม่ได้มีการส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปดำเนินการออก
เอกสาร สปก.4-01 ให้กับราษฎร กรณีการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ของชาวบ้านในเขตภาคเหนือ
ตอนล่างและภาคกลางทั้งหมดจึงยังเป็นปัญหาที่ค้างค้ำอยู่ ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

3.5 ปัญหาอุปสรรค

1. การดำเนินนโยบายและกฎหมายการจัดการพื้นที่ป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จ
จริงทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยการใช้แผน

ที่ไม่ได้มีการลงศึกษาสภาพการใช้ที่ดินในพื้นที่ และการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่มานานแล้ว

2. ความไม่ต่อเนื่องในระดับนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาข้อพิพาทในการประกาศเขตป่าซ้อนทับที่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งส่งผลกระทบต่อมาตรการการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ซึ่งส่งผลให้การแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ติดขัดไม่มีความคืบหน้าจนกระทั่งปัจจุบัน

3. แนวโน้มการใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่รัฐในการกำลังข่มขู่หรือไล่ออกจากพื้นที่หรือใช้ประโยชน์ในเขตป่า ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินได้

4. ความล่าช้าในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐมีความเห็นขัดแย้งกับราษฎรในการจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยยึดเอาแนวเขตตามแผนที่เป็นสำคัญ รวมทั้งมีการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

5. การเปลี่ยนสภาพการถือครองและทำประโยชน์ที่ดิน ทำให้การจัดทำแนวเขตเพื่อแก้ไขปัญหาทำได้ยากในบางพื้นที่

3.6 ข้อคิดเห็น

1. ควรปรับปรุงแก้ไขแนวคิดและทิศทางของนโยบายและกฎหมายป่าไม้ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ เช่น พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

2. ควรกำหนดกระบวนการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนที่ดินกับที่ป่าไม้ที่คำนึงถึงข้อเท็จจริงในสภาพพื้นที่ข้อพิพาทและเชื่อมต่อกระบวนการเจรจา ตรวจสอบแก้ไขปัญหาอย่างสันติและเป็นธรรม ดังเช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540

3. ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการแก้ไขปัญหา ได้แก่การมีตัวแทนของกลุ่มผู้เดือดร้อนในกลไกหรือคณะกรรมการการแก้ไขปัญหา การรับฟังข้อเท็จจริงจากพื้นที่ เป็นต้น

4. ควรติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพการถือครองที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อย่างเป็นระบบ

บทที่ 4

การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ

4.1. สถานการณ์ปัญหา

การสำรวจข้อพิพาทและปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องที่ดิน ในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางมีจำนวนกรณีทั้งหมด 43 กรณีปัญหา 13 จังหวัด คือ พิษณุโลก 1 กรณี ตาก 4 กรณี สุโขทัย 7 กรณี เพชรบูรณ์ 5 กรณี กำแพงเพชร 1 กรณี พิจิตร 6 กรณี นครสวรรค์ 3 กรณี ชัยนาท 3 กรณี สิงห์บุรี 1 กรณี ลพบุรี 5 กรณี สระบุรี 2 กรณี พระนครศรีอยุธยา 3 กรณี และจังหวัดสมุทรปราการ 1 กรณี โดยอาจจำแนกกรณีปัญหาที่แตกต่างกันใน 5 ลักษณะ คือ

1. การประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ประชาชนกลุ่มหนึ่งได้ใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนการประกาศเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(นสล.) โดยหน่วยงานปกครอง เช่น อำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลได้แจ้งเรื่องไปยังกรมที่ดินให้มาเป็นผู้ดำเนินการ โดยไม่ได้มีการปรึกษากับกลุ่มชาวบ้านที่เข้าไปใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวอยู่ก่อน มีการกล่าวหาว่ากลุ่มผู้เข้าไปใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นผู้บุกรุก จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและหน่วยงานราชการ ปัญหาลักษณะนี้ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางพบว่ามีจำนวนมากที่สุด คือจำนวน 26 กรณีจากทั้งหมด 43 กรณี หรือคิดเป็นมากกว่าครึ่งหนึ่งของกรณีปัญหาทั้งหมด

2. การประกาศที่สาธารณประโยชน์เพื่อการใช้ที่ดินของส่วนราชการ โดยหน่วยงานราชการมีความจำเป็นหรือมีความต้องการใช้ที่ดินดังกล่าวในโครงการพัฒนาต่างๆ เช่น การก่อสร้างสำนักงานหน่วยงานราชการ การตั้งนิคมอุตสาหกรรมและการสร้างอ่างเก็บน้ำ จนทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างหน่วยงานผู้เข้ามาใช้พื้นที่กับกลุ่มคนที่ใช้ประโยชน์อยู่ก่อนหน้านั้น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางพบปัญหาลักษณะนี้ประมาณ 6 กรณี

3. การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์โดยนายทุนและนักการเมืองท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลือในการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ดินผืนนั้นได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ มีเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอยู่แล้ว จนนำมาสู่การร้องเรียนโดยชาวบ้านให้ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าว เพราะเป็นการครอบครองพื้นที่ของหมู่บ้านที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันมา พบกรณีปัญหาลักษณะนี้อย่างชัดเจนในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางประมาณ 5 กรณี นอกจากนี้ยังพบปัญหาเช่นนี้อีกมากแอบแฝงอยู่ในกลุ่มปัญหาประเภทแรก โดยมีการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ออกเอกสารสิทธิ์ให้กลุ่มนายทุนเฉพาะกลุ่ม

4. การบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ของกลุ่มประชาชน คือการเข้าครอบครองที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ดินกลุ่มผู้บุกรุกเป็นคนยากจน ไม่มีที่ดินสำหรับใช้ทำมาหากินเป็นของตนเอง หรือกลุ่มคนจนที่ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในที่สาธารณะหรือริมแม่น้ำ และถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุก ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางพบกรณีปัญหาลักษณะนี้ 6 กรณี

5. การประกาศที่สาธารณประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์เฉพาะทาง คือ การประกาศที่สาธารณประโยชน์โดยหน่วยงานราชการเพื่อวัตถุประสงค์การอนุรักษ์ทางด้านวัฒนธรรมหรือทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีอุทยานที่สาธารณประโยชน์และเขตอุทยานประวัติศาสตร์ ในพื้นที่หมู่ 3 4 5 7 8 และ 9 ของตำบลเมืองเก่าและเทศบาลเมืองเก่า อ.เมือง จ.สุโขทัย และกรณีที่สาธารณประโยชน์บึงบรเพ็ด ต.พนมเศษ อ.ท่าตะโก จ.นครสวรรค์ กับการประกาศเขตรักษาพันธุ์พืชบึงบรเพ็ดของกรมประมง

ตารางที่ 4-1 รายชื่อกรณีข้อพิพาทการใช้ที่ดินสาธารณะภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง จำแนกตามประเภทปัญหา

ประเภท	รายชื่อกรณีพิพาท
1. การประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน	1. ที่สาธารณประโยชน์ ต.บัวชุม อ.ชัยบาดาล จ.ลพบุรี 2. ที่สาธารณประโยชน์หนองเพลง ต.บัวชุม อ.ชัยบาดาล จ.ลพบุรี 3. ที่สาธารณประโยชน์ ม.9 ต.พุดแดง อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.สระบุรี 4. ที่สาธารณประโยชน์อ่างกุล หมู่ 8 ต.บางโหนด อ.บ้านหม้อ จ.สระบุรี 5. ที่สาธารณประโยชน์คลองห้วยแร้ง ต.จี่วังาม อ.เสนาให้ จ.สระบุรี 6. ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งใหญ่ท่าเรือทอง ต.หาดท่าเสา อ.เมือง จ.ชัยนาท 7. ที่สาธารณประโยชน์ป่าโคกน้อย ต.นาโสก อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ 8. ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองโพธิ์ ต.หนองยายใต้ อ.ชัยบาดาล จ.ลพบุรี 9. ที่สาธารณประโยชน์ ต.ปากแคว อ.เมือง จ.สุโขทัย 10. ที่สาธารณประโยชน์ทับที่ชาบ้าน หมู่ 5 ต.วังทองแดง อ.เมือง จ.สุโขทัย 11. ที่สาธารณประโยชน์ ต.วังน้ำลัด อ.ไพศาลี จ.นครสวรรค์ 12. ที่สาธารณประโยชน์ ต.ตะคร้อ อ.ไพศาลี จ.นครสวรรค์ 13. ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ 7 ตำบลปามะม่วง อำเภอเมือง จังหวัดตาก 14. ที่สาธารณประโยชน์หนองกาหลัก ต.ไกรโน อ.กงไกรลาศ จ.สุโขทัย 15. ที่สาธารณประโยชน์คลองวังทอง ต.ไกรกลาง อ.กงไกรลาศ จ.สุโขทัย 16. ที่สาธารณประโยชน์บ้านน้อย ต.บ้านน้อย อ.โพธิ์ทะเล จ.พิจิตร 17. ที่สาธารณประโยชน์สนามบินเก่า หมู่ 4 อำเภอ โพธิ์ทะเล จังหวัดพิจิตร

	18. ที่สาธารณประโยชน์สนามบินเก่าม.1,11 ต.บางไผ่ อ.บางมูลนาก จ.พิจิตร 19. ที่สาธารณประโยชน์บึงแม่โถมงาม ต.คลองคูณ อ.ตะพานหิน จ.พิจิตร 20. ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ 3 ต.วังหมัน อ.สามเงา จ.ตาก 21. บึงบางแกสาธารณประโยชน์ หมู่ 2 ต.บางไทร อ.บางไทร จ.อยุธยา 22. ที่สาธารณประโยชน์โคกหัวผี หมู่ 6 ต.ป่าเลา อ.เมือง จ.เพชรบูรณ์ 23. ที่สาธารณประโยชน์บึงสีไฟ ต.โนนเมือง, คลองคะเชนทร์ อ.เมือง จ.พิจิตร 24. หุ่นเลี้ยงสัตว์ป่าน้ำคำ ต.ปากช่อง, ต.บ้านกลาง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ 25. ที่สาธารณประโยชน์ปัญหาที่ดิน ม.9 ต.แก่งโสภา อ.วังทอง จ.พิษณุโลก 26. ที่สาธารณประโยชน์ม. 2,3 ,4,5,6 ต.บ้านด่าน อ.บ้านด่านลานหอย จ.สุโขทัย
2.การประกาศที่ สาธารณประโยชน์เพื่อ การใช้ที่ดินของส่วน ราชการ	1. ที่สาธารณประโยชน์บึงหนองอ้อ ต.ทองเอน อ.อินทร์บุรี จ.สิงห์บุรี 2. ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งคุยทองหมู่ 1,7 ต. บ้านกล้วย อ.เมือง จ.สุโขทัย 3. ที่สาธารณประโยชน์ บึงสาธารณะหมู่ 9 ต.บ้านสวน อ.เมือง จ.สุโขทัย 4. ที่สาธารณประโยชน์ บ้านหนองพระบึง ต.บ้านน้อย อ.โพธิ์ทะเล จ.พิจิตร 5. ที่สาธารณประโยชน์ป่าเหนือสนามบิน ต.สักหลง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ 6. ที่สาธารณประโยชน์คลองบางเยี่ยว ต.บางประมุง อ.โกรกพระ จ.นครสวรรค์
3.การบุกรุกที่ สาธารณประโยชน์โดย นายทุนและนักการ เมืองท้องถิ่น	1. ที่สาธารณประโยชน์ บึงวงษ์อ้อ อ.เมือง อ.หันคา และ อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท 2.ที่สาธารณะทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สลกบาตร อ.ชาณุวรลักษณณ์ จ.กำแพงเพชร 3. ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ 3 หมู่ 4 และหมู่ 9 ต.ไผ่งาม อ.เมือง จ.ตาก 4. แหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ หมู่ 1 ต. ดอนลาน อ.ผักไห่ จ.อยุธยา 5. ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ 6,8 ต.นิมยตรา อ.บางบ่อ จ. สมุทรปราการ
4.การบุกรุกที่ สาธารณประโยชน์โดย กลุ่มประชาชน	1. ที่สาธารณประโยชน์หมู่ 6 ต.ดอนโพธิ์ อ.เมือง จ.ลพบุรี 2. ที่สาธารณประโยชน์สนามเพาะ ม. 5 ต.ธรรมามูล อ.เมือง จ.ชัยนาท 3. ที่สาธารณประโยชน์หนองสีบาต หมู่ 9 ต.ปากแคว อ.เมือง จ.สุโขทัย 4. ที่สาธารณประโยชน์ตำบลวังหิน อ.เมือง จ.ตาก 5.ที่สาธารณประโยชน์บ้านร่องตะแบก ต.วัดป่า อ.หล่มสัก จ. เพชรบูรณ์ 6. ที่สาธารณประโยชน์เกาะลอย หมู่ 4 ต.เจ้าเจ็ด อ.เสนา จ. อยุธยา
5.การประกาศที่ สาธารณประโยชน์เพื่อ การอนุรักษ์	1. อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตำบลเมืองเก่า เทศบาลเมืองเก่า อ.เมือง จ.สุโขทัย 2. ที่สาธารณประโยชน์บึงปรืด ต.พนมเศษ อ.ท่าตะโก จ.นครสวรรค์

ที่มา สํารวจและรวบรวมข้อมูลโดยคณะวิจัย, 2547

4.2. ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการมีกรณีปัญหาที่สาธารณประโยชน์ในภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลางมากถึง 44 กรณีหรือประมาณร้อยละ 43 ของกรณีข้อพิพาทเรื่องที่ดินทั้งหมดในภูมิภาคนี้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยเรื่องที่ดิน โดยเน้นแนวความคิดหลักในเรื่องการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน การแก้ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ดิน และการมุ่งประโยชน์ในการเก็บภาษี และในหลายกรณีที่สามารถผ่านแก้ไขปัญหโดย “การเพิกถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์” การดำเนินการส่วนใหญ่ก็จะใช้วิธีการออกเอกสาร สปก. 4-01 ตาม พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ประมวลกฎหมายที่ดินประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้การรับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายเก่าและให้หลักประกันในกรรมสิทธิ์ที่ดินมั่นคงมากยิ่งขึ้น โดยระบุว่า “ให้ผู้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ผู้แจ้งการครอบครองจะได้รับใบเอกสารสิทธิ์ที่เรียกว่า “สค.1” ประกอบกับต่อมาเมื่อมีการยกเลิกการผ่อนผันแจ้งการครอบครองตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515

นั่นหมายความว่า ถ้าราษฎรไม่ได้แจ้งสิทธิการถือครองก็ถือว่าสละสิทธิ์ ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ที่ถือว่าที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ อยู่ในอำนาจดูแลและดำเนินการคุ้มครองรักษาของอธิบดีกรมที่ดิน ทั้งที่ทางปฏิบัติแล้ว บางชุมชนยังมีแนวทางการจัดการที่ดินอีกแบบหนึ่งคือ ที่สาธารณะเป็นที่ดินของส่วนรวมในชุมชน ไม่ใช่ของผู้ใดผู้หนึ่ง เช่น การคัดค้านของชาวบ้านที่กรมที่ดินเห็นสมควรจำหน่ายที่สาธารณะสามหมู่บ้านในตำบลไม้งาม อำเภอมือง จังหวัดตาก ออกจากทะเบียน หลังการจัดการบุกรุกที่ดินของนายทุนไปแล้ว แต่ชาวบ้านคัดค้านเรื่องดังกล่าว

ที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ประชาชนยังไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ดินตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2479 มาตรา 1034 ที่เรียกรวมว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสงวนไว้ใช้ร่วมกัน มีอยู่ 3 ประเภท คือ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งได้แก่ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ พุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าและที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน และ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน เป็นที่ดินอันเป็นที่ตั้งของหน่วยราชการหรือที่ดินหวงห้ามไว้ในราชการ เป็นต้น

ลักษณะของกรณีปัญหาที่สาธารณะในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางจึงจัดอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทที่สอง ซึ่งกฎหมายที่ดินมาตรา 9 ได้หวงห้ามไม่ให้ประชาชนยึดครองทำประโยชน์ และหากมีการเข้าครอบครองจะถือว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐและมีความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 1304 และที่ดินดังกล่าวแม้จะถูกครอบครองโดยเอกชน ก็ไม่สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิ์หรือนำไปจัดสรรให้ประชาชนครอบครองได้ เว้นแต่จะมีการเพิกถอนทะเบียนการเป็นที่ดินสาธารณะเสียก่อน ที่ดินนั้นจึงสามารถนำไปจัดได้โดยอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27

สำหรับกรณีที่มีการประกาศที่สาธารณะทับที่ดินของชาวบ้าน ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นปัญหามากที่สุดนั้นยังสัมพันธ์กับการใช้อำนาจของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น นายอำเภอ(พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457) นายกเทศมนตรี (พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496) และ กรมเจ้าท่า(พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2496) แก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 ลงวันที่ 18 มกราคม 2515 และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) จากกรณีศึกษา พบว่าการประกาศที่สาธารณะในภายหลังจำนวนมากเกิดจากการริเริ่มของ อบต. โดยการแจ้งไปยังกรมที่ดินให้มาดำเนินการออก นส. โดยไม่ได้ใช้วิธีการปรึกษาหารือกับชาวบ้านเสียก่อน จนเป็นเรื่องขัดแย้งรุนแรงระหว่างผู้ดูแลงานปกครองอย่างผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดูแลงานบริหารอย่างนายก อบต. เช่นกรณี อบต.บัวชุม อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี กับที่สาธารณประโยชน์คลองกุ่ม ป่าช้าเก่า เนินตาขุนพลและโคกตะโกนาทต. ในหมู่ 1 และที่สาธารณประโยชน์หนองเพลง

4.3. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ

กรณีข้อพิพาทเรื่องที่ดินที่สาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่ถูกปล่อยปละไว้โดยไม่มีกระบวนการแก้ไขปัญหาใด เพราะเป็นเรื่องที่มีข้อขัดขัดทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินจำนวนมาก ตามที่กล่าวในหัวข้อที่ 2 การแก้ไขปัญหในระดับพื้นที่เริ่มต้นเมื่อ องค์การส่วนท้องถิ่น หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านส่งเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด หรือ กบร. จังหวัด กรณีที่ประสบความสำเร็จในขั้นนี้มีอยู่น้อยมาก เช่น กรณีนายทุนบุกรุกที่ดินและออกเอกสารสิทธิ์โดยไม่ชอบที่สาธารณประโยชน์ของสามหมู่บ้านในตำบลไผ่งาม อำเภอเมือง จังหวัดตาก แต่กรณีข้อพิพาทมากกว่าร้อยละ 90 ไม่สามารถแก้ไขได้ที่กลไกระดับจังหวัด เพราะมีข้อขัดขัดทางกฎหมาย พร้อมทั้งหลายพื้นที่ยังมีปัญหาไม่สามารถระบุขอบเขตที่แน่นอนได้ เพราะสภาพพื้นที่เปลี่ยนไปหรือยังไม่แน่ชัดว่าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่สาธารณประโยชน์กันแน่

เช่น กรณีปัญหาที่ดินบ้านแก่งซอง ตำบลแก่งโสภา อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก จังยังไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาคิดขึ้น

ข้อติดขัดสำคัญในเชิงกฎหมายของปัญหาข้อพิพาทที่สาธารณะ คือ อำนาจการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์อยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่กลับไม่มีอำนาจในการจัดหาประโยชน์ ต้องให้กรมที่ดินเพิกถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์เสียก่อน แล้ว อบต.จึงจะนำไปใช้จัดหาผลประโยชน์ได้ ข้อติดขัดนี้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาลงไปในระดับพื้นที่ ไม่ต้องเข้าสู่กลไกในส่วนกลางที่มีปัญหาต้องพิจารณาเกินกว่ากำลังที่มี เช่น กรณีที่สาธารณประโยชน์หมู่ 6 ตำบลดอนโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี กลุ่มชาวบ้านยอมรับว่าตนเองเป็นผู้บุกรุกจริงเพราะความจำเป็นไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือยากจน ซึ่งผู้นำและองค์กรส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจปัญหา ไม่มีความขัดแย้งกันจึงเสนอให้ผู้บุกรุกเปลี่ยนเป็นผู้เช่าให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ทางจังหวัดไม่สามารถอนุมัติข้อเสนอนี้ได้ เพราะขัดกับตัวบทกฎหมาย องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็ได้ยึดกฎหมายอย่างเคร่งครัดและต้องการให้กลุ่มชาวบ้านผู้บุกรุกย้ายออกไปหรือขับไล่ให้ออกจากพื้นที่ไปเลยก็มี นอกจากนี้ยังมีการใช้วิธีการข่มขู่หรือใช้อิทธิพลคุกคามชาวบ้าน เช่น กรณีที่สาธารณะโคกหนองโพธิ์ ตำบลหนองยายโสี อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี บางกรณีก็มีเรื่องผลประโยชน์แอบแฝง ต้องการนำพื้นที่ไปให้กลุ่มนายทุนเช่า

เมื่อเรื่องไม่สามารถยุติลงได้ที่การเจรจาข้อตกลงโดยกลไกในพื้นที่อย่าง กพร.จังหวัด กรณีพิพาทก็จะถูกส่งต่อมาดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์ที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง หรือ กพร.ส่วนกลาง หรือไม่ต้องไปฟ้องศาล สำหรับการทำงานของ กพร.ส่วนกลางเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลานานมาก บางกรณีได้ยื่นเรื่องไปที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลปกครองและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่ก็ยังไม่มีความคืบหน้า ข้อพิพาทส่วนใหญ่ยังต้องรอดูจาก กพร.ส่วนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้วิธีการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อพิสูจน์สิทธิ์

4.4. กระบวนการแก้ไขปัญหขององค์กรประชาชน

ความซับซ้อนและการไม่เปิดช่องการแก้ไขกรณีพิพาทโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยในระดับพื้นที่ของกฎหมายที่ดินข้างต้นได้ทำให้กรณีปัญหาที่สาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้น อันทำให้ปัญหาค้างคาอยู่ในระดับพื้นที่ต่อไป จึงทำให้ผู้เดือดร้อนในบางกรณีเข้าร่วมการเรียกร้องกับกลุ่มสมัชชาชนคนจน เช่น กรณีปัญหาที่สาธารณประโยชน์ป่าโคกน้อย ตำบลนาโสก อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ และกรณีที่สาธารณประโยชน์โคกหนองโพธิ์ ตำบลหนองยายโสี อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี สำหรับในกรณีแรก ข้อพิพาทสามารถแก้ไขปัญหาลุ

ล่องไปได้ โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งส่วนจังหวัด และส่วนกลางเห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว จึงขอส่งมอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการต่อ ความสำเร็จของการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของผู้เดือดร้อน และความเข้าใจปัญหาของหน่วยงานทางราชการ ในขณะที่อีกกรณีหนึ่งยังมี สถานการณ์การใช้ความรุนแรงในพื้นที่อยู่

ข้อน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่สาธารณะประโยชน์ คือ การใช้ กลไกการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางออกร่วมกันในระดับพื้นที่ โดยยึดหลักการประนีประนอม ช่วยเหลือและหาทางออกให้ผู้ประสบความยากลำบากหรือไม่มีที่ดินจริงมากกว่าการยึดเอาตัวบท กฎหมายเป็นที่ตั้ง เช่นดังกรณีชาวบ้านผู้บุกรุกที่สาธารณะตำบลดอนโพธิ์ขอใช้พื้นที่โดยการเช่าดัง ที่กล่าวมาแล้ว หรือกรณีที่สาธารณะประโยชน์หมู่ 9 ตำบลพุดแค อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัด สระบุรี วิธีการตกลงโดยชุมชนเช่นนี้จะได้รับการเอื้ออำนวยให้มีผลยุติปัญหาได้จริงและสามารถ พัฒนาเป็นแบบอย่างของกลไกการแก้ไขความขัดแย้งในกรณีอื่นๆต่อไป

ในบางกรณีศึกษา ชุมชนมีวิธีการจัดการที่สาธารณะประโยชน์ในเชิงของการเป็นพื้นที่ใช้ ร่วมกันของชุมชน เช่น กรณีที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ทุ่งป่าแดง ตำบลบ้านด่าน อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย เนื้อที่ 2,847 ไร่ เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกันมาหลายชั่วอายุคน และมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในปี 2528 พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่สนใจของหน่วยงานราช การหลายแห่งที่ต้องการขอเข้ามาใช้ประโยชน์ เช่น สถานพินิจเด็กและเยาวชนและสถาบันราชภัฏ สุโขทัย เป็นต้น แต่ชาวบ้านได้คัดค้านเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันและต้องการให้ทางราชการให้การ รับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมดูแลพื้นที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งป่าแดงไว้เป็นที่สาธารณะสมบัติ ใช้ร่วมกันของทั้งชุมชน

4.5. ปัญหาอุปสรรค

1. กรอบของกฎหมายที่ดินที่แบ่งแยกอย่างเด็ดขาดระหว่างที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยการกำหนดว่าทรัพย์สินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน อย่างที่สาธารณะประโยชน์ทั้งหมดเป็นที่ดินของรัฐ โดยไม่ได้พิจารณาข้อตกลงในทางปฏิบัติของชุมชนซึ่งให้คุณค่าที่สาธารณะประโยชน์เป็นของชุมชน
2. กฎหมายและระเบียบต่างๆที่ซับซ้อนและไม่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหามลพิษที่ดำเนินการได้รวดเร็วและยุติข้อพิพาทในระดับพื้นที่ ไม่ต้องนำเรื่องเข้าสู่ส่วนกลาง
3. หน่วยงานราชการและหน่วยงานปกครองท้องถิ่นยังคงยึดหลักการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ

4. การเลือกปฏิบัติ การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่บางคนในการช่วยเหลือนายทุนหรือนักการเมืองท้องถิ่นออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการแข่งขันทางผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นในธุรกิจที่ดิน

4.6. ข้อเสนอแนะ

1. การปรับปรุงและแก้ไขกรอบนโยบายของกฎหมายการจัดการที่ดินในระดับชาติ เพื่อปรับหลักการจัดการที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน
2. การสร้างความหลากหลายในกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่สาธารณประโยชน์ ทั้งกลไกในเชิงกฎหมายและกลไกในเชิงสถาบันทางสังคม
3. การดำเนินการอย่างเฉียบขาดต่อกรณีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการออกเอกสารสิทธิให้กับนายทุน
4. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 46 เช่น ในรูปแบบของป่าชุมชน เป็นต้น

บทที่ 5

การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ

5.1. สถานการณ์ปัญหา

สภาพปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์ของหน่วยงานราชการทั้งในระดับส่วนกลาง เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ การใช้เป็นสนามฝึกของทหาร หรือหน่วยงานท้องถิ่น เช่น การสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) แต่พื้นที่ดังกล่าวมีการใช้ประโยชน์โดยประชาชนอยู่ก่อนแล้ว ทั้งในรูปแบบการทำสัญญาเช่าหรือครอบครองเป็นเจ้าของโดยพฤตินัย เมื่อหน่วยงานต้องการใช้พื้นที่ก็นำมาสู่ผลกระทบให้ผู้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นย้ายออกไป จนเกิดเป็นความขัดแย้งรุนแรงระหว่างหน่วยงานเจ้าของพื้นที่และประชาชนที่ใช้ประโยชน์ การสำรวจข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน ในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง พบจำนวน 5 กรณี ดังรายชื่อต่อไปนี้

1. ที่ดินราชพัสดุดำบลคลองห้าและคลองหก อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี
2. พื้นที่ราชพัสดุ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
3. พื้นที่สนามบินเก่า หมู่ 8 ตำบลบ้านหลุม อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย
4. ที่ราชพัสดุ ตำบลเข็กน้อย อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์
5. ที่ราชพัสดุนหมายเลข สป.1193 ใน 4 หมู่บ้านของตำบลแหลมฟ้าผ่า อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ

ลักษณะของพื้นที่ปัญหาที่ราชพัสดุมี 2 ลักษณะ คือลักษณะแรกเป็นพื้นที่ราชพัสดุดัดเจน กล่าวคือ ผู้เข้ามาอาศัยหรือใช้ประโยชน์ได้สิทธิชั่วคราวผ่านการทำสัญญาเช่า เมื่อหน่วยงานต้องการใช้ประโยชน์ก็เกิดความข้อพิพาทขึ้น เพราะผู้อาศัยหรือใช้ประโยชน์ต้องการเช่าต่อ เช่น กรณีของที่ดินราชพัสดุดำบลคลองห้าและคลองหก จังหวัดปทุมธานี และกรณีที่ราชพัสดุนหมายเลข สป.1193 ในสี่หมู่บ้านของตำบลแหลมฟ้าผ่า อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ สำหรับลักษณะที่สองเป็นพื้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกและมีการทำประโยชน์มาก่อนการอ้างสิทธิ์ของหน่วยงานราชการ เช่น กรณีของพื้นที่ราชพัสดุดำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งเป็นกรณีที่ชาวบ้านอ้างหลักฐานการครอบครองการทำประโยชน์มาตั้งแต่ปี 2501 จากการเสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือ ภบท.6

5.2. ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

ที่ราชพัสดุตาม พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุปี 2518 มาตรา 4 หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด โดยให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีคณะกรรมการราชพัสดุทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวิธีในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ ที่ราชพัสดุจะครอบคลุมทั้ง (1) ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของหน่วยราชการหรือที่ดินหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการ เช่น ที่หวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหารและที่ดินของกรมราชทัณฑ์ และ (2) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อาจนำไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอใช้ที่ดินของรัฐและให้ทำการขึ้นทะเบียนดังกล่าว ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ว่า ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้ให้บุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8(1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่จะจัดขึ้นทะเบียน เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่ดินราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.2518

รากฐานสำคัญสำหรับข้อพิพาทการอ้างที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่ราชพัสดุของหน่วยงานราชการ ทั้งที่มีผู้ใช้ประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว คือนิยามเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 2 ที่ว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ถือว่าเป็นของรัฐ ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งแยกที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้เห็นว่าที่ดินจะต้องมีเจ้าของและถ้ามิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลก็ย่อมเป็นของรัฐ ที่ดินของรัฐอาจถูกครอบครองโดยเอกชนได้ โดยเข้าครอบครองโดยพลการหรือรัฐอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น ผู้ครอบครองที่ดินมือเปล่า ผู้มี สค.1. หรือมีใบจองหรือผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น แต่กฎหมายห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น หากการครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าครอบครองเป็นเวลานานเท่าใดก็จะได้ไม่ได้กรรมสิทธิ์ (มูลนิธิสถาบันที่ดิน: 2544) ฉะนั้น การเรียกร้องขอเช่าที่ราชพัสดุดต่อของกรณีปัญหาที่ปทุมธานีและสมุทรปราการและการเรียกร้องเอกสารสิทธิ์ของชาวม้งที่อาศัยอยู่ในที่ราชพัสดุ จังหวัดเพชรบูรณ์จึงมีโอกาสประสบผลน้อยมาก เพราะการตัดสินใจสำคัญอยู่ที่หน่วยงานทางราชการ ไม่สามารถใช้หาแนวทางต่อสู้ในทางตุลาการได้เลย

5.3. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ

กระบวนการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทที่ราชพัสดุในกรณีที่เป็นที่ราชพัสดุโดยชัดเจนนั้นอยู่ในอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานอย่างเต็มที่ เช่น การตัดสินใจยกเลิกสัญญาเช่าที่และให้ชาวบ้าน

ย้ายออกจากพื้นที่ดังกล่าวในกรณีที่ว่าทรัพย์สินตำบลคลองห้าและคลองหก และการรื้อผลการพิจารณาขอเช่าพื้นที่กองทัพเรือ(หน่วยทหารเรือป้อมพระจุลจอมเกล้า) จังหวัดสมุทรปราการ อำนาจการตัดสินใจเบ็ดเสร็จอยู่ที่กรมธนารักษ์และกองทัพเรือเท่านั้น ในกรณีของการใช้สนามบินเก่าก่อสร้างที่ทำการ อบต.ในจังหวัดสุโขทัย องค์การปกครองท้องถิ่นเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยกับชาวบ้าน จนได้รับการยินยอมจากชาวบ้านบางราย แต่ยังมีรายที่ยังไม่ยินยอม กลายเป็นปัญหาข้อพิพาท

ในบางกรณีก็มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาขึ้น เช่น กรณีพื้นที่ราชทัณฑ์ จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งมีการประชุมหาแนวทางแก้ไขปัญหาสามครั้งแล้ว แต่ที่ผ่านมาก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการตามข้อตกลงจริงจัง ทางหน่วยงานราชการเลือกวิธีการเสนอค่าเวนคืนให้ ทางกลุ่มชาวบ้านมองว่าจำนวนเงินดังกล่าวน้อยเกินไป ไม่เพียงพอสำหรับไปใช้ซื้อหาที่อยู่ที่ทำกินแห่งใหม่ได้

5.4. กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชน

กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชนในเรื่องที่ดินราชพัสดุในพื้นที่ภาคกลางนั้นมีอยู่น้อยมาก เพราะข้อจำกัดในกฎหมายที่ดินดังกล่าวข้างต้นแล้วและสภาพเศรษฐกิจสังคมแบบปัจเจกบุคคลของสังคมภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางเอง เพียงกรณีเดียวที่มีข้อเสนอจากกลุ่มชาวบ้านผู้เดือดร้อน คือ กรณีพื้นที่ราชทัณฑ์ จังหวัดกำแพงเพชร ที่ได้มีการจัดตั้งกลไกร่วมระหว่างรัฐกับประชาชนขึ้นในการแก้ไขปัญหา ในรูปคณะกรรมการ แต่ก็ยังไม่ได้มีผลยุติข้อพิพาทได้ สำหรับการเสนอค่าเวนคืนให้ของหน่วยงานราชการ ทางกลุ่มชาวบ้านมองว่าจำนวนเงินดังกล่าวน้อย จึงได้มีข้อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา คือ ให้จัดหาที่ดินหรือเพิ่มเงินค่าเวนคืนให้ โดยในระหว่างนี้ ชาวบ้านสามารถอาศัยอยู่ในที่เดิมไปก่อนจนกว่าจะมีข้อตกลงร่วมกันได้ โดยไม่ให้มีการขับไล่ชาวบ้าน แต่กรณีก็ยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด

5.5. ปัญหาอุปสรรค

1. การแก้ไขปัญหาโดยยึดกฎหมายที่ดินในการนิยามที่ดินของรัฐที่ให้อำนาจการตัดสินใจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่หน่วยงานราชการ มากกว่าจะคำนึงถึงสภาพความเป็นมาทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้หลายกรณีชาวบ้านต้องโยกย้ายออก โดยไม่ได้เปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

2. การละเลยและเลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเขาเผ่าม้งในกรณีที่ดินราชพัสดุ ตำบลน้ำเช็ก จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ทางการเคยสนับสนุนให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในยุคที่ยังมีการสู้รบกับขบวนการคอมมิวนิสต์ โดยสัญญาว่าจะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นการตอบแทน แต่ต่อมากลับไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานรับผิดชอบ

5.6. ข้อเสนอแนะ

1. การปรับปรุงกฎหมายที่ดินและนโยบายที่ดินระดับประเทศ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ให้เชื่อมต่อกับกระบวนการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินราชพัสดุ
2. ใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาที่เปิดโอกาสให้องค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล และการตัดสินใจ
3. กรณีพื้นที่ที่ประชาชนมีการครอบครองที่ดินอยู่ก่อนแล้ว สมควรนำพื้นที่ดังกล่าวมา กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และดำเนินการปฏิรูปที่ดินแก่ประชาชนไป

บทที่ 6

การใช้ประโยชน์ที่ดินของทหาร

6.1. สถานการณ์ปัญหา

การสำรวจข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินทหารในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง พบจำนวนกรณีปัญหาทั้งสิ้น 10 กรณีปัญหา สภาพปัญหาของการใช้ที่ดินทหารนั้นกลายเป็นปัญหาความขัดแย้ง เพราะพื้นที่ดังกล่าวจัดเป็นที่ดินของรัฐ ประเภททรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินหวงห้ามไว้ในราชการ ที่ดินหวงห้ามไว้ในราชการทหารนี้จัดอยู่ในประเภทหนึ่งของที่ราชพัสดุ เป็นพื้นที่สงวนไว้สำหรับราชการทหารเอง เช่น เป็นสนามฝึกรบทางยุทธวิธี สนามยิงปืนและปืนใหญ่ พื้นที่ฝึกการเกษตรและบ้านพัก หรือหน่วยงานทหารจะอนุญาตให้หน่วยงานราชการอื่นๆ ใช้ประโยชน์ เช่น โครงการก่อสร้างศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์แห่งที่สอง และโครงการก่อสร้างถนนเลียบเมืองนครสวรรค์ที่ตัดผ่านพื้นที่ข้อพิพาทในตำบลกลางแดด อำเภอเมืองและตำบลยางตาล อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ การประกาศเขตหวงห้ามที่ดินนี้ดำเนินการโดยหน่วยราชการทหารด้วยการอ้างอิงอำนาจตามพระราชกำหนดกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ(อำเภอเมืองในปัจจุบัน) อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479

จากกรณีปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินทหารทั้ง 10 กรณี พบรูปแบบของความขัดแย้งใน 2 ลักษณะที่แตกต่างกัน คือ

1. การประกาศเขตที่ดินทหารทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ลักษณะของกลุ่มกรณีปัญหาที่ดินกลุ่มนี้คือบุคคล กลุ่มบุคคลมีหลักฐานการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนการประกาศเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ทั้งหลักฐานเอกสารและหลักฐานคำบอกเล่าทางประวัติศาสตร์ ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางพบปัญหาลักษณะนี้ในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ ลพบุรี นครสวรรค์และชัยนาท ดังรายชื่อกรณียปัญหาดังต่อไปนี้

1. กรณีปัญหาที่ดินทหารทับที่ทำกินของชาวบ้านน้ำจั้น ตำบลเขาสามยอด อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
2. กรณีปัญหาที่ดินทหารทับที่ทำกินของชาวบ้านหมู่ 6 ตำบลทะเลชุบศร อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
3. กรณีปัญหาที่ดินทหารทับที่ทำกินของชาวบ้านท่าแค บ้านคอนตู ตำบลท่าแค อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
4. กรณีปัญหาที่ดินทหาร อำเภอเมือง อำเภอโกรกพระและอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์

5. กรณีปัญหาที่ทหารทับที่ดินของชาวบ้านดง ตำบลดลองเกตุ บ้านเขานกเปล้า ตำบลเพนียด อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี
6. กรณีปัญหาพื้นที่สนามบินตาศลิทที่ชาวบ้านโรงวัว ตำบลเสือโฮก อำเภอเมือง จังหวัดชัยนาท
7. กรณีปัญหาที่ทหารทับที่ดินชาวบ้านตำบลทับคร้อ ตำบลโพธิ์ประสาทและตำบลลำโรงชัยบางส่วน อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์

2 . การบุกรุกที่ดินหวงห้ามทหารของประชาชน ลักษณะของกลุ่มกรณีปัญหานี้ คือ กลุ่มชาวบ้านได้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังการประกาศเขตหวงห้ามของทหาร เพราะเห็นว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นที่ดินของทหารที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง พบปัญหาลักษณะนี้ในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ ลพบุรี สุโขทัยและพิษณุโลก ดังรายชื่อกรณีปัญหาดังต่อไปนี้

1. กรณีปัญหาที่ราชพัสดุ แปลง 7 ในความดูแลของจังหวัดทหารบกพิษณุโลก กับชาวบ้านหมู่ 5 ตำบลหัวรอ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก
2. กรณีปัญหาที่ทหารบ้านป่าหวาย หมู่ 3 ตำบลป่าตาล อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
3. กรณีปัญหาที่ราชพัสดุ แปลง 10 ในความดูแลของจังหวัดทหารบกพิษณุโลก ตำบลลานหอย อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย

กรณีศึกษาที่เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของกรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร คือ กรณีปัญหาที่ทหาร อำเภอเมือง อำเภอโกรกพระและอำเภอยุหิตร์ จังหวัดนครสวรรค์ กล่าวคือ มีพื้นที่ประมาณหนึ่งแสนไร่ มีผู้ได้รับผลกระทบประมาณ 5,000 ครอบครัว กินอาณาเขตในพื้นที่ถึง 3 อำเภอ โดยในปี 2525 ทางราชการได้ประกาศจัดตั้งศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์แห่งที่สองที่ตำบลกลางแดด อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ โดยอ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตหวงห้ามที่ดินของทหาร กลุ่มชาวบ้านทราบเรื่องก็ร้องเรียนให้มีการเพิกถอนพระราชกำหนดดังกล่าวและให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ ชาวบ้านบางส่วนมีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดโบราณ แต่ไม่สามารถนำไปขอเปลี่ยนเป็นโฉนดแบบปัจจุบันได้ เพราะกองทัพบก โดยมณฑลทหารบกที่ 4 ในขณะนั้น (หรือมณฑลทหารบกที่ 31 ในปัจจุบัน) ได้คัดค้านไว้ว่าที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตหวงห้ามของทหาร

ตามพระราชกำหนดกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบ้านน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479

6.2. ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

ที่มาของข้อพิพาทในกรณีปัญหาการใช้ที่ดินในเขตหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหารโดยพื้นฐานแล้วเกี่ยวข้องกับการกำหนดใช้นิยามเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 2 ที่ว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ถือว่าเป็นของรัฐ ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งแยกที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้เห็นว่าที่ดินจะต้องมีเจ้าของและถ้ามิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลก็ย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด ในหลายกรณีพบว่าที่ดินที่ประชาชนครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินจริงแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินกลับถูกการประกาศทับเป็นเขตหวงห้าม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดกำหนดเขตหวงห้ามไว้ใช้ในราชการทหารในปีต่างๆกันของที่ดินในแต่ละกรณีไป ในขั้นตอนก่อนการประกาศเขตหวงห้ามเพื่อไว้ในราชการทหาร หน่วยงานทหารพิจารณาเฉพาะในด้านการออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย โดยไม่ได้ตรวจสอบพื้นที่จริง เมื่อเห็นว่าไม่มีการครอบครอง ก็ประกาศเป็นเขตหวงห้ามฯโดยไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์พื้นที่ทันที

ประชาชนในพื้นที่จึงไม่ทราบการประกาศดังกล่าว และเพิ่งจะมาทราบเอาเมื่อหน่วยงานทหารหรือหน่วยงานราชการอื่นๆต้องการเข้ามาใช้พื้นที่นั้น จึงเกิดเป็นกรณีความขัดแย้งขึ้นในลักษณะของการประกาศเขตหวงห้ามฯทับที่ดินของประชาชน เช่น ทั้งที่สภาพความเป็นจริงในพื้นที่มีคนอาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดินผืนดังกล่าวอยู่แล้ว เพียงแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย เช่นกรณีปัญหาที่ทหารทับที่ดินของชาวบ้านน้ำจั้น จังหวัดลพบุรี ซึ่งเป็นชาวเวียงจันทน์ถูกอพยพในระหว่างสงครามมาอยู่ที่นี่เมื่อกว่า 100 ปีก่อน กรณีพื้นที่สนามบินตลิ่งชันที่ชาวบ้านโรงวัว จังหวัดชัยนาทที่ครอบครองพื้นที่มาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง(2413-2485) และกรณีที่ดินกว่าหนึ่งแสนไร่ของมณฑลทหารบกที่ 31 ที่จังหวัดนครสวรรค์ เป็นต้น ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการประกาศเขตหวงห้ามฯกรณีต่างๆ จะพบว่าพระราชกำหนดส่วนใหญ่ถูกประกาศออกมาในช่วงที่มีทหารเป็นผู้นำรัฐบาล เช่น ในปี พ.ศ. 2578 หรือปี พ.ศ. 2579 เป็นต้น โดยอาศัยอำนาจเต็มของรัฐบาลในการออกเป็นพระราชกำหนด โดยไม่ได้ผ่านการตรวจสอบโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือการมีส่วนร่วมรับรู้ของภาคประชาชนเลย ปัญหานี้จึงเป็นผลพวงมาตั้งแต่ยุคที่ทหารยังมีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย

ที่ดินในเขตหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุประเภทหนึ่ง ตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุปี 2518 ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าว มาตรา 4 ระบุไว้ว่า ที่ราชพัสดุนั้นหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด โดยให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง

โดยกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีคณะกรรมการราชพัสดุทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวิธีในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาดินทหารจะเกี่ยวข้องกับทั้งหน่วยงานทหารและกระทรวงการคลัง ผ่านการออกพระราชกฤษฎีกา มายกเลิกพระราชกำหนดที่ประกาศเป็นเขตหวงห้ามไว้ก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ต้องอาศัยความยินยอมของหน่วยงานทหารเป็นสำคัญ

6.3. กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ

กระบวนการแก้ไขปัญหาดินทหารที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินทหารนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละกรณี โดยเริ่มต้นจากการคัดค้านประกาศดังกล่าวของกลุ่มผู้เดือดร้อนและร้องเรียนต่อหน่วยงานทหารและหน่วยงานปกครองของจังหวัด ปัญหาจะถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาดินในระดับจังหวัด อันเป็นมาตรการแก้ไขปัญหานึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 การแก้ไขปัญหาดินในระดับพื้นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากชาวบ้านอย่างมากในบางกรณีพิพาทว่า มีการทำงานในลักษณะเลือกปฏิบัติ เช่น การยินยอมออกเอกสารสิทธิ์ให้กับนายทุนท้องถิ่นบางรายได้ ทั้งที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินผืนเดียวกับแปลงที่เป็นปัญหาข้อพิพาทของชาวบ้านทั่วไป

ในกรณีที่ชาวบ้านเป็นผู้เข้าไปใช้ประโยชน์หลังการกำหนดเป็นเขตหวงห้ามชัดเจน กลไกการแก้ไขปัญหาระดับจังหวัดนี้จะมีมติการพิจารณาว่าชาวบ้านบุกรุกและให้หน่วยงานทหารไปดำเนินการให้ชาวบ้านย้ายออกไปจากพื้นที่ ชาวบ้านในบางพื้นที่ยอมอพยพออก ปัญหาก็คือถึงเช่น กรณีปัญหาที่ราชพัสดุ แปลง 10 ในความดูแลของจังหวัดทหารบกพิษณุโลก ตำบลลานหอย อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย บางกรณีนำไปสู่กระบวนการทางตุลาการโดยการยื่นฟ้องศาล เช่น กรณีปัญหาที่ทหารบ้านป่าหวาย หมู่ 3 ตำบลปาดาล อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี และบางกรณีก็เสนอให้ราษฎรทำสัญญาเช่า ให้สามารถอยู่ในพื้นที่เดิมได้ต่อไปในฐานะผู้เช่า เช่น กรณีปัญหาที่ราชพัสดุ แปลง 7 ในความดูแลของจังหวัดทหารบกพิษณุโลก กับชาวบ้านหมู่ 5 ตำบลหัวรอ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

สำหรับกรณีการประกาศเขตหวงห้ามทับที่ดินของชาวบ้านมักจะไม่ได้ข้อยุติในระดับพื้นที่ ชาวบ้านในบางพื้นที่จึงร้องเรียนมายังกรมการทหาร สถาผู้แทนราษฎรให้ช่วยดำเนินการแก้ไขให้ แต่ก็ไม่ได้มีผลยุติปัญหาข้อขัดแย้ง เพราะกรณีส่วนใหญ่ถูกส่งมาให้อยู่ในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาดินของรัฐ(กบร.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่างๆดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาดินและมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ(สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี: 2537) โดยการเร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจ

และจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ถูกต้องและชัดเจน มีกระบวนการพิสูจน์เอกสารสิทธิ์ที่ชาวบ้านอ้างและการพิสูจน์สิทธิ์โดยการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักสำคัญ

ทั้งนี้ ปัจจุบันกรณีข้อพิพาทส่วนใหญ่จะยังค้างอยู่กับการพิจารณาของ กบร. ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ผู้เดือดร้อนมองว่ามีความล่าช้ามาก จากกรณีพิพาททั้งหมดมีเพียง 1 กรณีเท่านั้นที่ กบร. มีมติออกมาแล้ว คือ กรณีปัญหาที่ทหารทับที่ชาวบ้านหมู่ 6 ตำบลทะเลชุบศร อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ว่าเอกสารสิทธิ์ นส.3 ที่ชาวบ้านอ้างนั้นออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้ทำการเพิกถอน ขณะที่สถานการณ์ในระหว่างรอการพิจารณาของ กบร. อยู่ นั้น หน่วยงานทหารก็มีแนวโน้มของการใช้ความรุนแรง เช่น การใช้วิธีการข่มขู่คุกคามชาวบ้านเป็นระยะๆ เช่น การฝังหลักเขตในที่ชาวบ้าน การเรียกเงินเมื่อปลูกสร้างหรือต่อเติมบ้าน หากไม่จ่ายก็จับกุมดำเนินคดี หรือการข่มขู่ไม่ให้ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น

6.4. กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชน

กรณีข้อพิพาทหนึ่งซึ่งแก้ไขผ่านไปได้ด้วยดี คือ กรณีปัญหาที่ทหารทับที่ชาวบ้านตำบลทับคร้อ ตำบลโพธิ์ประสาทและตำบลลำโรงชัยบางส่วน อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อหน่วยทหารยกพื้นที่ให้กรมธนารักษ์ไปเป็นผู้จัดการส่งเรื่องให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินมาทำการรังวัดเพื่อจัดสรรที่ดิน ปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ การยินยอมของทางราชการในการแก้ไขปัญหานั้น ไม่ต้องอาศัยกระบวนการของ กบร. เลย ส่วนหนึ่งก็เพราะมีการรวมตัวกันของกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ทั้งสามตำบลในการคัดค้านอย่างเข้มแข็ง

โดยส่วนใหญ่แล้ว การดำเนินการแก้ไขปัญหาคดีพิพาทเรื่องที่ดินทหารในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางยังอาศัยขั้นตอนตามกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีความล่าช้ามากและยืดการพิจารณาเอกสารของหน่วยงานราชการเป็นสำคัญ ไม่มีกระบวนการรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริงจากกลุ่มผู้ร้องเรียน ไม่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนเพื่อแก้ไขปัญหามักก็ใช้วิธีการร้องเรียนกับนายกรัฐมนตรีหรือไปลงทะเบียนการแก้ไขปัญหาคอนจนของรัฐบาลบ้าง บางพื้นที่การร้องเรียนก็เป็นไปในรายบุคคล เพราะยังเกรงกลัวอิทธิพลและการกลั่นแกล้งของทหารอยู่มาก

กรณีศึกษาที่น่าสนใจในกระบวนการแก้ไขปัญหาคดีพิพาทประชาชน คือ กรณีปัญหาที่ดินทหารของมณฑลทหารบกที่ 31 อำเภอเมือง อำเภอโกรกพระและอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ เพราะการแก้ไขปัญหามาจากการรวมตัวกันขององค์กรประชาชนในครั้งแรกต้องล้มเหลว เพราะมีการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่นักการคัดค้านรายหนึ่ง ทำให้สมาชิกที่เหลือเกิดความแตกแยกกันและยุติการคัดค้านไป แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 เมื่อมีการก่อสร้างทางเลี้ยวเมืองนครสวรรค์ผ่านพื้นที่ดังกล่าว ทำให้ชาวบ้าน 50 รายต้องถูกเวนคืนที่ดิน แต่ชาวบ้านไม่สามารถขอรับเงินเวนคืนได้ เนื่อง

จากไม่มีเอกสารสิทธิ์ ชาวบ้านออกมาเรียกร้องกับทางราชการหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับความช่วยเหลือ จนเมื่อปี 2543 มีชาวบ้านที่เดือดร้อนประมาณ 35 ครอบครัวได้เข้ามาร่วมกับสมาชิกคนจนเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหา ต่อมารัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาโดยมีนายสมบัติ อุทัยสาภ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้พิจารณาเห็นชอบให้จ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้กับชาวบ้าน เรื่องจึงยุติไป

ภายหลัง ชาวบ้านกลุ่มดังกล่าวได้รวมตัวกันแล้วชักชวนให้ผู้ที่เดือดร้อนด้วยกันประมาณ 800 ครอบครัว มาร่วมงานกับสมาชิกคนจนอีกครั้งในปี พ.ศ. 2545 เพื่อเรียกร้องให้ดำเนินการเพิกถอนแนวเขตหวงห้ามตามพระราชกำหนดฯ ดังกล่าว ออกจากที่ดินของตนและดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์อีกครั้ง หลังจากนั้นก็เกิดการเคลื่อนไหวการแก้ไขปัญหาของประชาชนกลุ่มนี้ เช่น การรวมตัวยื่นหนังสือที่สำนักนายกรัฐมนตรี ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การรวมตัวขอเข้าพบรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้กำกับดูแลกรมธนารักษ์ผู้ดูแลที่ดินผืนดังกล่าว การรวมตัวกันยื่นเรื่องร้องเรียนกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกระทรวงมหาดไทย จนเกิดการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหา มีการประชุม 2 ครั้งร่วมกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธานคณะกรรมการ (มีการเปลี่ยนประธานเพราะการปรับคณะรัฐมนตรี) และการลงสำรวจพื้นที่เพื่อดูสภาพปัญหา

6.5. ปัญหาอุปสรรค

1. กรอบกฎหมายที่ดินระดับชาติที่ไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่อง นิยามของ ที่ดินของรัฐ ที่ดินราชพัสดุและพระราชกำหนดกำหนดเขตหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร
2. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐมีความล่าช้าและยืดเยื้อตบตบกฎหมายกฎหมายหลักฐานเอกสารเป็นหลักเพียงอย่างเดียว ไม่มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจสภาพปัญหาที่แท้จริง และเป็นกระบวนการที่ไม่เปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยเห็นได้ชัดเจนจากโครงสร้างของ กปร. ซึ่งมีแต่เฉพาะตัวแทนของหน่วยงาน ไม่มีผู้แทนขององค์กรประชาชนแต่อย่างใด
3. แนวโน้มการใช้งบประมาณและความรุนแรงกับกลุ่มผู้เดือดร้อนในพื้นที่ของหน่วยงานทหาร ในระหว่างรอผลการพิจารณาของ กปร. หรือของศาลยุติธรรม อันเป็นการสร้างความหวาดกลัวแก่ประชาชน
4. การเลือกปฏิบัติของเจ้าพนักงานรัฐ เช่น การยอมออกเอกสารสิทธิ์ให้กับเฉพาะนายทุนบางราย
5. การครอบครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมากของหน่วยงานทหาร อันเป็นการสร้างแรงกดดันทางอ้อมต่อการบุกรุกที่ดิน เมื่อประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น

6.6. ข้อเสนอแนะ

1. ปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย และระบบการจัดการที่ดิน ให้เป็นไปในทิศทางของการกระจายตัวของการถือครองที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์จริง เช่น กรณีที่ดินของทหาร นำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้ราษฎรที่ยากจนหรือไม่มีที่ดินทำกิน
2. กรมธนารักษ์ในฐานะผู้รับผิดชอบดูแลที่ดินทหาร(ที่ดินราชพัสดุประเภทหนึ่ง)ควรติดตามและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินของหน่วยงานราชการทหารอย่างใกล้ชิด ในกรณีเกิดข้อพิพาทกับราษฎร กรมธนารักษ์ก็ควรมีบทบาทร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาด้วย
3. พัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งให้ประสิทธิผลและใช้เวลาน้อยกว่ากระบวนการของ กพร. หรือการฟ้องร้องดำเนินคดี เช่น การให้ราษฎรเช่าในระยะเวลาดำเนินการตามสัญญา
4. ยุติการใช้กำลังหรือแนวโน้มการใช้ความรุนแรงกับกลุ่มราษฎรที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานทหาร และใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี

บทที่ 7

การใช้ประโยชน์ที่ดินเอกชน

7.1. สถานการณ์ปัญหา

การสำรวจข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง มีจำนวนทั้งสิ้น 15 กรณี ในพื้นที่ 10 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ พระนครศรีอยุธยา สมุทรสงคราม พิจิตร สุโขทัย นครสวรรค์ ปทุมธานี สระบุรี เพชรบูรณ์ และอุตรดิตถ์ โดยอาจจำแนกลักษณะสภาพปัญหาออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. กรณีปัญหาการเวนคืนที่ดินอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคของรัฐ เช่น การก่อสร้างถนน สะพาน ทั้งในกรณีที่ไม่มีกรจ่ายค่าเวนคืนหรือจ่ายต่ำกว่าราคาซื้อขายจริง ปัญหาที่ดินลักษณะเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัจเจกบุคคล กับหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นๆ เช่น กรมทางหลวงและกรมโยธาธิการ เป็นต้น พบลักษณะปัญหาเช่นนี้ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางจำนวนทั้งสิ้น 6 กรณี ส่วนใหญ่เป็นกรณีปัญหาในเขตกรุงเทพฯและจังหวัดปริมณฑล

2. กรณีการไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน คือกรณีปัญหาที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชน แต่ไม่ได้รับการออกเอกสารสิทธิให้ เนื่องจากการตกสำรวจ ยังรอการตัดสินใจทางข้อกฎหมาย เช่น ที่งอกริมตลิ่ง หรือติดขัดในขั้นตอนของหน่วยงานผู้รับผิดชอบเอง เช่น กรมที่ดินและสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นต้น ในพื้นที่ภาคกลางพบปัญหาในลักษณะเช่นนี้จำนวนทั้งสิ้น 8 กรณีใน 6 จังหวัด คือ สระบุรี นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ อ่างทองและสมุทรสาคร

3. กรณีความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน คือ กรณีข้อพิพาทระหว่างบุคคลกับบุคคลเองในประเด็นอันเนื่องมาจากที่ดิน เช่น การปิดเส้นทางเข้าออกที่ดินและการปิดกั้นคลองน้ำสาธารณะประโยชน์ ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง พบปัญหาลักษณะนี้จำนวนทั้งสิ้น 3 กรณีที่จังหวัดพิจิตรและสุโขทัย

ตาราง 7-1 รายชื่อกรณีพิพาทการใช้ประโยชน์ที่ดินเอกชน ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง จำแนกตามประเภท

ประเภท	รายชื่อกรณีปัญหา
1.กรณีปัญหาการเวนคืนที่ดินอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนา	1. การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา บางกะปิ กทม. 2. การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำป่าสัก ถนนนครหลวง - ท่าเรือ ต.นครหลวง อ.นครหลวง จ.พระนครศรีอยุธยา 3. การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนสายธนบุรี-ปากท่อ ต.บางแก้ว

	อ.เมือง จ.สมุทรสงคราม 4. การไม่จ่ายเงินค่าทดแทนตามคำพิพากษาในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวง ต.สะพานสูง อ.บึงกุ่ม จ.กรุงเทพ 5. การจ่ายค่าชดเชยต่ำกว่าราคาซื้อขายจริงกรณีเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณวัดนครอินทร์และถนนเชื่อมต่อ จ. กรุงเทพฯ 6. การเวนคืนที่ดินในเขต สปก. ต.คลองเจ็ด อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี
2. กรณีการไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน	1. ที่ดินตกสำรวจบ้านหินซ้อนเหนือ หมู่ 3 ต.แสงพัน อ.วังม่วง จ.สระบุรี 2. การไม่ได้รับเอกสารสิทธิบ้านกระเบื้อง ต.หัวดง อ.เก้าเลี้ยว จ.นครสวรรค์ 3. การจัดสรรที่ให้แก่วารุณประสพภัย ต.น้ำก้อ อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ 4. การไม่ได้รับ สปก.4-01 ชาวบ้านหมู่ 10 นครสวรรค์ตก อ.เมือง จ.นครสวรรค์ 5. การไม่ได้เอกสารสิทธิที่ดินในนิคมสร้างตนเอง ต.แม่จิม อ.ท่าปลา จ.อุตรดิตถ์ 6. การจัดที่ดินโดยสำนักงานจัดรูปที่ดิน หมู่ 7 ต.สีบัวทอง อ.แสวงหา จ.อ่างทอง 7. การขออนุญาตในพื้นที่ยุทธศาสตร์และนิคมเกลือ จังหวัดสมุทรสาคร 8. ที่ดินอกรรมสิทธิ์บ้านหัวแหลม หมู่ 1 ต.โกรกพระ อ.โกรกพระ จ.นครสวรรค์
3. กรณีความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน	1. การปิดเส้นทางคมนาคมบ้านหัวควาย เขตติดต่อกับ ต. บางคลาน – ท่าขมิ้น อ.โพธิ์ทะเล จ.พิจิตร 2. การปิดคลองน้ำสาธารณะประโยชน์ บ.วังสะตือหมู่ 5 6 7 9 ต.ดงเดือย อ.กงไกรลาศ จ.สุโขทัย 3. การทับซ้อนเขตการปกครอง หมู่ 8 ต.หอไกร อ.บางมูลนาก จ.พิจิตร

ที่มา สํารวจและรวบรวมข้อมูลโดยคณะวิจัย, 2547

7.2. ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

เนื่องด้วยความหลากหลายของลักษณะปัญหาของการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทจึงแตกต่างกันออกไปในแต่ละลักษณะปัญหา

1. กรณีปัญหาการเวนคืนที่ดินอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนา เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเวนคืน เฉพาะที่ เช่น พ.ร.ก. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณเวนคืนที่ดินอำเภอบางบัวทองและอำเภอเมือง นนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพฯ เป็นต้น ในส่วนของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 49 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าพระราชกำหนดอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะและการกำหนดค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็น ธรรม และการกำหนดค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตาม ปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน ฉะนั้นจึง เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้เสียหายที่จะเรียกร้องขอค่าเวนคืนตามกฎหมายประกอบที่รองรับ อยู่ คือ พ.ร.บ.เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสามารถขออุทธรณ์ได้ หากได้รับค่าชดเชยต่ำกว่าราคา ซื้อขายจริง เช่น กรณีการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณวัดนครอินทร์และถนนเชื่อมต่อ กรุงเทพฯ หรือได้รับไม่เท่าไรอื่น เช่น กรณีการสร้างถนนสายธนบุรี -ปากท่อ จังหวัด สมุทรสงคราม เป็นต้น

2. กรณีการไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน ในทางกฎหมาย ผู้มีสิทธิได้รับเอกสารสิทธิที่ดินต้องมีการ ครอบครองก่อนวันบังคับใช้ของประมวลกฎหมายที่ดิน คือวันที่ 1 ธันวาคม 2497 โดยการแจ้งการ ครอบครองกับเจ้าพนักงานเพื่อรับ สค.1 และเมื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินครบกำหนดจะได้รับ นส.3 ซึ่งสามารถนำไปออกโฉนดที่ดินได้ ในกรณีนี้ ปัญหาคือที่ดินมีการครอบครองโดยประชาชน แต่ไม่ได้รับการออกเอกสารสิทธิให้ เนื่องจากการตกสำรวจจากการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน เช่น กรณีของที่ดินตกสำรวจของชาวบ้านหินซ้อน ตำบลแสงพัน อำเภอวังม่วง จังหวัดสระบุรี ซึ่งเรื่อง ยังอยู่ในระหว่างการตรวจสอบสิทธิการครอบครองของสำนักงานที่ดิน สำหรับกรณียังรอการตัดสินใจทางข้อกฎหมาย เช่น ที่อกริมตลิ่งบ้านหัวแหลม ตำบลโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ แต่กรณีข้อ พิพาทส่วนใหญ่จะติดขัดในขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบเอง เช่น กรณีไม่ได้รับ สปก.4-01 จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของชาวบ้านหมู่ 10 นครสวรรค์ตก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ หรือการไม่ได้รับสิทธิในที่ดินและเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นของชาว บ้านบางส่วนที่ถูกอพยพจากการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ในนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน ตาม พ.ร.บ.จัดที่ ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

สำหรับ พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 นั้นมีที่มาจากปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและกลายเป็นผู้เช่าต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินควร อันเป็นสภาพที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรเพราะที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ทำให้ผลผลิตเกษตรกรรวมอยู่ในระดับต่ำและเกิดความยุ่งยากทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของประเทศ รัฐบาลจึงแก้ไขด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเฉพาะในพื้นที่ภาคกลางระหว่างปี 2518-2542 รวมมีพื้นที่รับมอบ 7,041,853 ไร่ แต่สามารถส่งมอบให้เกษตรกรได้เพียง 1,627,167 ไร่เท่านั้น ทั้งนี้เพราะแม้กฎหมายนี้ให้อำนาจ สปก.จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่ได้ แต่ก็มีข้อจำกัดมากมาย เช่น ต้องเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องประกาศเป็นเขตปฏิรูปและเร่งดำเนินการภายในสามปี มิฉะนั้นจะไม่สามารถห้ามเจ้าของที่ดินจำหน่ายจ่ายโอนเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิรูปได้ ปัญหาราคาที่ดินและข้อจำกัดในการออกกฎหมายเวนคืน เป็นต้น(มูลนิธิสถาบันที่ดินฯ: 2544)

3. กรณีความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน คือ กรณีข้อพิพาทระหว่างบุคคลกับบุคคลในเรื่องการปิดเส้นทางเข้าออกที่ดินสัมพันธกับมาตราต่างๆในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายเพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน ในกรณีการปิดกั้นคลองน้ำสาธารณะประโยชน์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายที่ดิน โดยทางน้ำนั้นถูกกำหนดให้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ฉะนั้น บุคคลจะมาปิดกั้นและขอให้จ่ายค่าน้ำในลำคลองสาธารณะนั้นไม่ได้

7.3. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ

กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐในกรณีปัญหาการใช้ที่ดินเอกชนนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานที่กำกับดูแลกรณีพิพาทนั้นๆเป็นอันดับแรก คือ เจ้าของโครงการสาธารณูปโภคในกรณีเวนคืนที่ดิน เช่น กรมทางหลวงและกรมโยธาธิการ กรมที่ดินหรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับกรณีการไม่ได้รับสิทธิ และเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นในกรณีความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน หน่วยงานราชการเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญในการติดตามและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการร้องเรียนของราษฎร จากนั้นจะนำเสนอผลการตรวจสอบให้กับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งการแก้ไขปัญหา เช่น อธิบดีกรมที่ดินหรือเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรณีการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ หรืออธิบดีกรมทางหลวงและอธิบดีกรมโยธาธิการในกรณีการก่อสร้างที่ต้องมีการเวนคืนที่ดิน

หากเรื่องข้อพิพาทไม่สามารถยุติได้ที่กลไกระดับหน่วยงาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เข้ามามีบทบาทในการพิจารณาและให้ความเห็นกับหน่วยงานไปปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความล่าช้าและยืดตัวบทกฎหมายเป็นหลัก บางกรณีที่

เรื่องพิพาทอยู่ในบังคับของศาลแล้วหรือยังดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ไม่ครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา เช่น กรณีการจ่ายค่าเวนคืนต่ำกว่าราคาซื้อขายจริงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา กรุงเทพฯ โดยภาพรวมแล้ว การแก้ไขปัญหามาตรัฐเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหา

7.4. กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชน

จากกรณีข้อพิพาทเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนนี้ การแก้ไขปัญหทั้งหมดเกิดขึ้นจากการร้องเรียนของผู้เดือดร้อนหรือผู้ไม่ได้รับสิทธิที่ควรได้ก่อน โดยอาจร้องเรียนกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองประจำพื้นที่ เพื่อให้หน่วยงานราชการลงมาตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่หลังได้รับเรื่องร้องเรียน การยื่นเรื่องหลายกรณีกระทำไปในนามของบุคคลหรือรวมกันเป็นกลุ่มองค์กรประชาชน การแก้ไขยังพึ่งพาการตัดสินใจตามกระบวนการและขั้นตอนของหน่วยงานราชการเป็นสำคัญ และยังไม่ได้รับการแก้ไขยื่นเรื่องไปที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตัดสินใจต่อไป โดยผู้เดือดร้อนหรือผู้ไม่ได้รับสิทธิไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการคลี่คลายข้อพิพาทหรือปัญหานั้นๆ

7.5. ปัญหาอุปสรรค

1. กระบวนการแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับความตัดสินใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ผู้เดือดร้อนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ให้ข้อเท็จจริงและการตัดสินใจ ทำให้ข้อพิพาทจำนวนมากไม่มีความคืบหน้าและติดค้างเป็นปัญหาต่อเนื่องในระยะยาว
2. การเลือกปฏิบัติและความประพฤติดีความชอบของเจ้าหน้าที่ทั้งในกรณีการจ่ายค่าเวนคืนที่ดินแก่ผู้เดือดร้อนบางรายต่ำกว่ารายอื่นๆหรือต่ำกว่าราคาจริงในตลาด และการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับคนมีฐานะดี แต่ไม่สามารถออกเอกสารชนิดเดียวกันให้กับผู้ที่ไม่ได้ให้สินบน
3. การเพิกเฉยของเจ้าหน้าที่ในหลายกรณีพิพาท จนนำไปสู่การใช้ความรุนแรงถึงขั้นมีผู้เสียชีวิต โดยเฉพาะเรื่องความขัดแย้งในที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชนเอง

7.6. ข้อคิดเห็น

1. สร้างกลไกการแก้ไขปัญหาที่มีฝ่ายที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องมีอำนาจในการกำกับดูแล เพราะการแก้ไขข้อพิพาทในที่ดินเอกชนโดยมากเป็นของคู่ขัดแย้งสองฝ่ายเอง เมื่อฝ่ายมีอำนาจมากไม่ยอมดำเนินการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งก็ยังคงคาราคาซัง ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข หรือต้องไปใช้กระบวนการทางตุลาการ ซึ่งใช้เวลานานและมีต้นทุนสูง

2. ควรเร่งรัดดำเนินการรังวัดที่ดินและออกเอกสารสิทธิ์ตามสิทธิของประชาชนในพื้นที่นั้น และปรับปรุง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพื่อจัดข้อจำกัดในการดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ประชาชน และให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 8

การใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรในรูปแบบเฉพาะ

8.1. สถานการณ์ปัญหา

จากการสำรวจข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทั้งหมดในภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลาง กรณีการใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรในรูปแบบเฉพาะใน 1 กรณีศึกษา คือ กรณีการไม่ได้รับสิทธิของสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน และการจัดสรรที่ดินทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติลำน้ำน่าน เขตปฏิรูปที่ดินและเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต.ผาเลือด ต.แม่จรม อ.ท่าปลา

จ.อุตรดิตถ์

กรณีการไม่ได้รับสิทธิของสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน และการจัดสรรที่ดินทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติลำน้ำน่าน เขตปฏิรูปที่ดินและเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต.ผาเลือด ต.แม่จรม อ.ท่าปลา จ.อุตรดิตถ์ จำนวนผู้เดือดร้อนอาศัยอยู่ในสองตำบล คือ ตำบลผาเลือดและตำบลแม่จรม กรณีนี้เป็นปัญหาอันเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนสิริกิติ์ของกรมชลประทานในระหว่างปี 2508 – 2514 เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จได้มีการอพยพคนออกจากพื้นที่น้ำท่วม กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดตั้งที่รองรับเป็นนิคมสร้างตนเองจังหวัดน่าน ผู้ถูกอพยพออกจากพื้นที่จำนวนหนึ่งเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตนิคม จังหวัดอุตรดิตถ์ นิคมแห่งนี้จัดตั้งขึ้นในปี 2507 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 350 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2515 มีพื้นที่ทั้งหมด 244,354 ไร่ มีการจัดสรรที่ดินในเขตนิคมและออกหนังสือ นค.1 ซึ่งต่อมาเมื่อทำประโยชน์ครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 แล้ว ทางนิคมก็จัดการออก นค.3 ให้ชาวบ้านเพื่อสามารถนำไปออกเอกสารสิทธิเป็นโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ทางนิคมไม่สามารถจัดหาที่ดินรองรับผู้ถูกอพยพบางส่วนที่รับรองการเป็นสมาชิกนิคมแล้ว คนกลุ่มหลังนี้จำเป็นต้องอาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติลำน้ำน่าน เขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกำหนดประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่งคือชาวบ้านทั้งในและนอกเขตนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่านยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิครอบครองที่ดิน มีชาวบ้านมากกว่า 1,000 ครอบครัวได้รับความเดือดร้อน กลุ่มในเขตนิคมฯไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และกลุ่มนอกเขตนิคมฯนอกจากไม่ได้รับสิทธิในที่ดินทำกินแล้วยังมีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ ไม่สามารถใช้พื้นที่ทำการเกษตรได้ เพราะอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนแห่งชาติและเขตปฏิรูปที่ดิน โดยภาพรวมปัญหาเกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐที่ล่าช้า ทำให้ชาวบ้านเสียสิทธิที่ควรจะได้รับ

8.2. ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

กรณีปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดินนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน จังหวัดอุดรธานี - การจัดตั้งเขตนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน จังหวัดอุดรธานี เมื่อปี พ.ศ. 2507 พื้นที่ทั้งหมด 244,354 ไร่ เป็นไปตาม พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 6 ที่ว่าให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้นโดยการจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายนี้ให้อำนาจกับกรมประศาสน์และการจัดการที่ดินนิคมสร้างตนเองขึ้นในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินป่าเสื่อมโทรม นิคมสร้างตนเองลำน้ำน่านจัดเป็นประเภทนิคมหนึ่งใน 5 ประเภท คือเป็นประเภท “นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตนํ้าท่วม” นิคมสร้างตนเองจะจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองที่ได้ยื่นสมัครเป็นสมาชิกนิคมและได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกแล้วเข้าตั้งถิ่นฐานเพื่อประกอบอาชีพและอาศัยในที่ดินของนิคม จัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค สำหรับสมาชิกที่ทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกินห้าปีและชำระช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์(สค.1) ซึ่งสามารถนำไปขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือ นส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าสมาชิกผู้นั้นจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ภายใน 5 ปีนับแต่ได้รับโฉนดที่ดินหรือ นส. 3 เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

การไม่ได้รับสิทธิของผู้ถูกอพยพจากการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุดรธานีของทั้งกลุ่มในและนอกเขตนิคมเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มาตรา 48 ที่ระบุว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองโดยชอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีปัญหาของนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่านนั้น กฎหมายได้ระบุถึงสิทธิของผู้ถูกอพยพจากโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น เขื่อนสิริกิติ์ ควรจะได้รับ แต่กลับเกิดปัญหาถึง 2 ระดับซ้อนกัน คือในขั้นแรก ไม่สามารถจัดสรรที่ดินในเขตนิคมให้แก่ผู้เดือดร้อนทั้งหมดได้ เป้าหมายของนิคมมีพื้นที่ทั้งหมด 244,354 ไร่ แต่สามารถดำเนินการได้เพียง 107,218 ไร่สำหรับราษฎร 320 ครอบครัวเท่านั้น ขณะที่ยังมีราษฎรต้องอยู่ในเขตที่ดินอื่นอีกกว่า 1,000 ครอบครัว ส่งผลให้ราษฎรกลุ่มหลังต้องมิชอบพิพาทกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เพราะเข้าไปอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างกฎหมายป่าไม้ของประเทศไทยกับสภาพการใช้ประโยชน์ในสภาพพื้นที่จริงในตัวเองอยู่แล้ว(ดูรายละเอียดเรื่องนี้ในบทที่ 3) ในขั้นต่อมา เมื่อมีการอาศัยมาเกินห้าปีแล้ว นิคมก็ยังไม่สามารถดำเนินการจัดเอกสารสิทธิให้ตามแนวทางที่ระบุไว้ในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ตาม พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ได้

8.3. กระบวนการแก้ไขปัญหาโดยรัฐ

สำหรับกรณีปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดินนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน จังหวัดอุดรธานี การดำเนินการจัดที่ดินของนิคมได้หยุดชะงักการดำเนินงานไปหลังจัดที่ดินให้ผู้เดือดร้อนได้จำนวนหนึ่ง ต่อมาเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้ ไม่ปรากฏว่ามีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)ในฐานะเจ้าของเขื่อน กรมประชาสงเคราะห์ผู้ดำเนินการจัดตั้งนิคม และกรมป่าไม้ผู้ดูแลพื้นที่ป่าไม้ หน่วยงานไม่ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหา

8.4. กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชน

กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชนในกรณีปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดินนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน จังหวัดอุดรธานี เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่เมื่อทราบว่าตนเองจะไม่ได้ได้รับกรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน มีการร้องเรียนผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกับทางจังหวัดให้ดำเนินการออกโฉนดให้กับชาวบ้านมาตั้งแต่ปี 2525 กลุ่มผู้เดือดร้อนในกรณีนี้เป็นกรณีปัญหาใหญ่ เมื่อทางจังหวัดรับเรื่องแล้วดำเนินการส่งต่อไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

จนกระทั่งปัจจุบัน กรณีนี้ยังไม่มี การตัดสินใจเพื่อการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด เพราะกรมป่าไม้ (ในขณะนั้น) และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยืนยันว่าไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดให้กับกลุ่มชาวบ้านได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดิน จะต้องมีการดำเนินการเพิกถอนแนวเขตดังกล่าวออกเสียก่อน การก่อสร้างเขื่อนผ่านมาแล้วกว่า 30 ปีมา ยังไม่มีกลไกหรือกระบวนการที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้จริง

กลุ่มชาวบ้านได้รวมตัวกันจัดทำหนังสือและถวายฎีกากับสำนักพระราชวังมาแล้ว 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2545 และ 2546 แต่ก็ยังไม่มีความคืบหน้า ในปี 2547 เมื่อรัฐบาลมีนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนไปลงทะเบียนคนจน กลุ่มผู้เดือดร้อนในกรณีนี้ก็เดินทางไปลงชื่อไว้เช่นกัน และยังไม่มีความคืบหน้า

8.5. ปัญหาและอุปสรรค

1. ปัญหาการเตรียมการและการจัดการในนิคมสร้างตนเองตั้งแต่ในช่วงต้น พื้นที่ที่เตรียมไว้ไม่เพียงพอสำหรับผู้ถูกอพยพ การจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีการทุจริต ทำให้เกิดความวุ่นวายในการจัดสรรสิทธิ มีการแอบอ้างสิทธิ์ของคนจากพื้นที่อื่นและมีกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์

2. การละเลยต่อปัญหาของหน่วยงานราชการผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าสามสิบปียังไม่มีแนวทางหรือกระบวนการที่จะคลี่คลายปัญหาได้เลย

3. แนวการปฏิบัติของหน่วยราชการ เช่น กรมป่าไม้ ยังยึดติดอยู่ในกรอบกฎหมายมากเกินไป ทั้งที่ปัญหามีความยุ่งยากซับซ้อนกันของการใช้ที่ดินหลายประเภท ทั้งป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอุทยานแห่งชาติ ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินและที่ดินของนิคมสร้างตนเอง

8.6. ข้อคิดเห็น

1. ปัญหามีความซับซ้อนมาก การแก้ไขปัญหาต้องมีการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม ทั้งจำนวนและรายชื่อผู้ได้รับผลกระทบและสมควรได้รับสิทธิ์จริง ตลอดจนแนวเขตที่ดินประเภทต่างๆ ที่ซ้อนทับกันอยู่

2. ควรจัดระบบการประสานที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานราชการ หรือมีกลไกเฉพาะกรณีเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก โดยได้รับมอบอำนาจสั่งการได้ด้วย

3. ควรใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยืดหยุ่น และให้เป็นธรรมกับผู้เสียสิทธิ์อันสมควรจะได้รับเนื่องจากโครงการพัฒนา ไม่ว่ากลไกแก้ไขความขัดแย้งจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม

บทที่ 9

การใช้ที่ดินเพื่อการสัมปทานเหมืองแร่

9.1. สถานการณ์ปัญหา

จากการสำรวจข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทั้งหมดในภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลาง กรณีการใช้ที่ดินเพื่อการสัมปทานเหมืองแร่ใน 1 กรณีศึกษา คือ การสัมปทานเหมือง หินเขตป่าสงวนแห่งชาติโมหิน บ้านนาป่าคาย ต.ป่าคาย อ.ทองแสนขัน จ. อุตรดิตถ์ บ้านป่าคาย ตั้งขึ้นในช่วงสมัยศตวรรษที่ 20 – 22 พื้นที่ของหมู่บ้านเป็นป่าไม้แดงและป่าไผ่ไร่ที่ชาวบ้านเรียกว่า “ไม้คาย” ชาวบ้านส่วนใหญ่อพยพมาจากล้านนาและล้านช้างในสมัยกรุงศรีอยุธยา อาชีพหลักคือ ทำนาปี ทำไร่ข้าวโพดและเก็บหาของป่าจากเขาชันที่อยู่เขต ตำบลป่าคายเพื่อการยังชีพ ต่อมา มีการสัมปทานป่าไม้ ทำให้เกิดน้ำท่วมอย่างรุนแรงในช่วงหน้าฝน

ในปี พ.ศ. 2524 มีการสัมปทานเหมืองแร่หินแกรนิตโดย บริษัท ยูนิมาร์เบิล จำกัด บริษัท ได้ระเบิดหิน ย่อยหิน ทำให้ตาน้ำผุดขึ้น ต้นน้ำถูกทำลาย อันเป็นสาเหตุให้หมู่บ้านประสบกับ ปัญหาขาดน้ำในหน้าแล้ง อีกทั้งเป็นการทำลายป่าอันแหล่งอาหารที่สำคัญของชาวบ้านในตำบล ป่าคายด้วย ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมาก เขาขึ้นกเป็นเขาหินแกรนิตขนาดเล็ก อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาใหญ่ และเมื่อปลายปี พ.ศ. 2543 กรมป่าได้มาขอความเห็นจาก ชาวบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการต่ออายุสัมปทานก่อนหมดอายุสัมปทานจาก กรมทรัพยากรธรณีในปี 2549 ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขการประทานบัตรที่ให้บริษัทต้องขออนุญาต จากกรมป่าไม้ทุก 10 ปี ผลปรากฏว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการเหมืองแร่ หินแกรนิตต่อไป กลุ่มชาวบ้านต้องการจัดพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อนุรักษ์โดยการจัดตั้งป่าชุมชน และกิจกรรมการปลูกป่าในพื้นที่ 10,000 ไร่เศษ ในขณะที่บริษัทต้องการได้รับการต่อสัมปทานบัตร

9.2. ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

กระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ในฐานะเป็นภารกิจหนึ่งขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การตัดสินใจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหลักฐานหนึ่งของการยื่นต่ออายุสัมปทานบัตรของบริษัท แม้ประชาคมหมู่บ้านจะคัดค้าน แต่กรมป่าไม้กลับเสนอเรื่องไปถึงองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคายว่าชาวบ้านหมู่ 3 เห็นชอบให้โรงไม้ดำเนินการต่อไปได้ จนเกิดรวมตัวกันที่หน้าว่าการอำเภอทองแสนขันและได้ ยื่นหนังสือต่อนายอำเภอชี้แจงเรื่องการประชุมประชาคมหมู่บ้านยืนยันไม่เห็นด้วยกับการอนุญาต ให้ทำเหมืองแร่หินแกรนิตต่อไปได้ในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2543 แล้วมายื่นหนังสือถึงสมาชิก

องค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนให้พึงเสียงจากประชาคมหมู่บ้านเป็นหลักก่อนการตัดสินใจอนุญาต ขณะเดียวกันก็เกิดการข่มขู่คุกคามชาวบ้านที่คัดค้านโรงโม่ และมีการส่งคนที่เห็นด้วยกับโรงโม่เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

พื้นที่บางส่วนของเขาชันกได้รับการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับนายทุนอันเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่ชาวบ้านเป็นผู้ครองครองทำประโยชน์มาก่อน และในทางกฎหมายแล้ว พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาใหญ่ ตามพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งเอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์ครอบครองพื้นที่ดังกล่าว ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ฉะนั้นการออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวจึงเป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีที่ชุมชนร่วมกันจัดการพื้นที่เขาชันกเป็นพื้นที่อนุรักษ์โดยการจัดตั้งป่าชุมชน ขึ้นนั้นก็เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมีแนวนโยบายแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันในมาตรา 76 และ 79 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวของชุมชนยังไม่ได้ได้รับการยอมรับ เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสำคัญสำหรับการให้สิทธิชุมชนในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ คือ พ.ร.บ.ป่าชุมชน ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากกระบวนการทางนิติบัญญัติ

9.3. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ

เรื่องดังกล่าวถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคายในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 และมีมติที่ประชุมไม่อนุญาต 10 เสียงต่อ 6 เสียง ต่อมาทางบริษัททำหนังสือขอให้มีการทบทวนมติดังกล่าวและขอเข้าร่วมชี้แจงด้วย จึงมีการเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญให้ผู้ประกอบการมาชี้แจงกับชาวบ้านโดยตรง หลังการชี้แจง มีการลงมติของชาวบ้านไม่เห็นด้วย 370 เสียงและเสียงเห็นด้วย 2 เสียง ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2544 บริษัทไซคพนา(2512) จำกัดได้ยื่นขอประทานบัตรขออนุญาตสัมปทานในพื้นที่เขาชันกทั้งหมด ทางอำเภอได้ออกหนังสือถึงประธานบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคายทราบ

หน่วยงานปกครองระดับอำเภอและจังหวัดก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกรณีนี้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของจังหวัดในการทำหนังสือประสานงานแจ้งความจำนงของกลุ่มประชาชนต่อกรณีการขอสัมปทานบัตรในพื้นที่ดังกล่าว แต่ทั้งนี้บทบาทของหน่วยงานปกครองก็มีอยู่อย่างจำกัดในเรื่องนี้ เพราะเป็นพื้นที่ป่าสงวนที่อยู่ในการดูแลของกรมป่าไม้ และการตัดสินใจของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลเองเป็นสำคัญ

9.4. กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชน

ต่อมาในต้นปี 2545 ชาวบ้านได้จัดตั้งเป็นกลุ่มอนุรักษ์เขาขึ้นขึ้น และสมาชิกกลุ่มจำนวน 400 คนได้ชุมนุมหน้าศาลากลางจังหวัดอุดรดิษฐ์และยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยมีข้อเรียกร้องดังนี้ (1) ให้ยกเลิกประทานบัตรเลขที่ 20045/13193 (2) ขอจัดตั้งเขาน้ำเป็นป่าชุมชนให้ชาวบ้านดูแลและร่วมใช้ประโยชน์ในพื้นที่ (3) ให้ทางจังหวัดประกาศให้บริเวณเขาน้ำขึ้นเป็นแหล่งท่องเที่ยวและจัดการสนับสนุนงบประมาณในการดูแลรักษาเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรภายใต้การจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และ(4) ขอให้จังหวัดย้ายนายอำเภอทองแสนขันเพราะไม่วางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

ภายหลังการยื่นหนังสือ ทางสำนักงานจังหวัดสุโขทัยได้ทำหนังสือถึงอธิบดีกรมป่าไม้โดยแจ้งกับกรมป่าไม้ว่า การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาใหญ่บริเวณเขาน้ำขึ้นดังกล่าว มีราษฎรในพื้นที่ใกล้เคียงคัดค้านการให้สัมปทานเมืองแร่แกรนิตและโรงโม่หิน ซึ่งผู้ขอใช้พื้นที่ดังกล่าวต้องไปทำความเข้าใจความตกลง ยินยอมกับชาวบ้านเอง หากไม่สามารถทำความเข้าใจความตกลงยินยอมได้ และเป็นความต้องการของราษฎรในพื้นที่ ก็เห็นสมควรที่จะยกเลิกการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในบริเวณดังกล่าว

ในด้านของประชาชนในหมู่บ้านป่าคาย ได้รวมตัวกันจัดตั้ง “กลุ่มอนุรักษ์เขาน้ำขึ้น” ขึ้นและดำเนินการจัดทำป่าชุมชนขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว กลุ่มได้จัดกิจกรรมการปลูกป่าเสริม จัดประเพณีการแข่งขันมินิมาราธอน และขยายเครือข่ายออกไปในตำบลใกล้เคียงด้วย โดยปัจจุบันมีสมาชิกกว่า 2,000 คน และมีพื้นที่ป่าชุมชนประมาณ 10,000 ไร่เศษ กลุ่มได้เข้าร่วมกับเครือข่ายส่งเสริมสิทธิการจัดการทรัพยากรภาคประชาชนภาคเหนือตอนล่าง เพื่อสนับสนุนและผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งทางกลุ่มเห็นว่าจะเป็นทางออกที่ดีในการแก้ไขปัญหา

9.5. ปัญหาอุปสรรค

1. การเลือกปฏิบัติของเจ้าพนักงานของรัฐต่อการออกเอกสารสิทธิให้บริษัทและการยื่นเรื่องขอสัมปทานบัตรเหมืองแร่แกรนิตและโรงโม่หิน
2. ยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้ชุมชนมีสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540

9.6. ข้อคิดเห็น

1. รัฐบาลควรเร่งออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ส่งเสริมการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พ.ร.บ.ป่าชุมชน เป็นต้น

2. การรวมกลุ่มต่อสู้อย่างเข้มแข็งของราษฎรในพื้นที่เพื่อติดตามปัญหา และการเสนอทาง
เลือกของการจัดการที่ดินโดยชุมชนในรูปแบบของป่าชุมชน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชุมชนได้รับ
สิทธิการจัดการที่ดินของชุมชน อย่างน้อยก็ในทางพฤตินัย และเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวที่มีความชอบ
ธรรมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

บทที่ 10

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

10.1. สรุปผลการศึกษา

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ระยะที่ 1 ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2546 – มีนาคม 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและสาเหตุข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาของรัฐ และกระบวนการทางศาล ยุติธรรม และการกำหนดพื้นที่นำร่องในการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อไป การศึกษาวิจัยเชิงสำรวจได้ดำเนินการในกรณีศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 96 กรณี โดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยราชการ องค์กรประชาชน องค์กรอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการเมืองและสื่อมวลชน ต่อจากนั้นได้เลือกกรณีข้อพิพาทอีก 7 กรณีทำการศึกษาในเชิงลึก เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับสภาพปัญหาและกระบวนการแก้ไขปัญหา

ขอบเขตเนื้อหาของโครงการฯ ประกอบไปด้วยการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหา ปัญหาทางกฎหมายและนโยบาย กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ กระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชน ปัญหาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขข้อพิพาท รวมทั้งการประเมินสภาพ ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาและมาตรการจัดการที่ดินแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินงานในระยะที่ 2 ต่อไป ผลสรุปของการศึกษาในหัวข้อข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางได้ข้อสรุปดังนี้

10.1.1. ลักษณะและประเภทของปัญหา

จากการศึกษา พบว่ามีจำนวนกรณีพิพาทจำนวนทั้งสิ้น 96 กรณี กระจายอยู่ในพื้นที่ทุกจังหวัด(ยกเว้นจังหวัดนนทบุรี) โดยจังหวัดสามลำดับแรกที่มีจำนวนข้อพิพาทมากที่สุด คือ ลพบุรี สุโขทัยและนครสวรรค์ คือ 13, 12 และ 10 กรณีตามลำดับ และกรณีข้อพิพาทเรื่องที่ดินส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่างและทางขอบที่สูงด้านตะวันออกของภาคกลาง ส่วนกลุ่มจังหวัดในพื้นที่ราบลุ่มปากแม่น้ำเจ้าพระยามีข้อพิพาทไม่มาก มีจำนวนผู้เดือดร้อนโดยประมาณทั้งหมด 16,419 คนจากพื้นที่ 246 หมู่บ้าน 95 ตำบล 71 อำเภอ 19 จังหวัด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- (1) การประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย มีจำนวนปัญหาทั้งสิ้น 17กรณีใน 108 หมู่บ้าน 20ตำบล 17 อำเภอ 9 จังหวัด

- (2) การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ มีจำนวนปัญหา 43 กรณีใน 61 หมู่บ้าน 46 ตำบล 27 อำเภอ 13 จังหวัด
- (3) การใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ มีจำนวนปัญหา 5 กรณีใน 7 หมู่บ้าน 6 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด
- (4) การใช้ประโยชน์ที่ดินทหาร มีจำนวนกรณีปัญหา 10 กรณีใน 32 หมู่บ้าน 12 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด
- (5) การใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน มีจำนวนปัญหา 12 กรณีในพื้นที่ 10 ตำบล 10 อำเภอ 10 จังหวัด
- (6) การไม่ได้รับเอกสารสิทธิของประชาชน มีจำนวนปัญหา 5 กรณีใน 20 หมู่บ้าน 5 ตำบล 5 อำเภอ 5 จังหวัด
- (7) การใช้พื้นที่เพื่อการจัดสรรรูปแบบเฉพาะ มีจำนวนปัญหา 1 กรณีใน 16 หมู่บ้าน 2 ตำบล 1 อำเภอ 1 จังหวัด
- (8) การพื้นที่เพื่อการสัมปทานเหมืองแร่ มีจำนวนปัญหา 1 กรณีใน 2 หมู่บ้าน 1 ตำบล 1 อำเภอ 1 จังหวัด

10.1.2. ลักษณะของความขัดแย้งและผลกระทบ

จากการศึกษากรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่ภาคกลาง พบลักษณะของความขัดแย้งเป็นคู่กรณีในลักษณะต่างๆกันโดยอาจจำแนกเป็นคู่ความขัดแย้งได้ใน 4 ลักษณะ คือ รัฐกับชุมชน, รัฐเอกชนกับชุมชน, รัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน จากกรณีข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง 96 กรณี สภาพปัญหาได้ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับพื้นที่ ทั้งผลกระทบด้านสิทธิของบุคคลในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ผลกระทบด้านระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม ผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคม และผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน

10.1.3. กระบวนการแก้ไขปัญหาและผลที่ได้รับ

จากการสำรวจกรณีศึกษาเชิงกว้างทั้ง 96 เรื่องพบว่า กระบวนการแก้ไขปัญหาในแต่ละเรื่องมีความแตกต่างกันมาก กระบวนการแก้ไขปัญหาโดยส่วนใหญ่เริ่มต้นขึ้นภายหลังเกิดผลกระทบขึ้นในพื้นที่แล้ว ทั้งนี้เพราะประชาชนมีข้อจำกัดอยู่มากในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ การบิดเบือนข้อมูลเพื่อสร้างความเห็นคล้อยตามและการอ้างการบังคับใช้

อำนาจตามกฎหมาย ทำให้ผู้เดือดร้อนบางส่วนไม่กล้าคัดค้าน เมื่อปัญหาขยายตัวถึงขั้นรุนแรงจึงเกิดการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

- (1) การติดต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรง (อาจผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการติดต่อ)
- (2) การยื่นหนังสือกับหน่วยงานปกครองระดับภูมิภาค เช่น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) การร้องเรียนกับหน่วยงานในส่วนกลางในระดับกรม กระทรวงและรัฐบาล
- (4) การยื่นเรื่องและร้องเรียนกับหน่วยงานพิเศษหรือองค์กรอิสระ เมื่อไม่อาจหาข้อยุติได้จากหน่วยราชการ
- (5) การร้องเรียนผ่านนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ ส.ส. เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่กลุ่มผู้เดือดร้อนหลายพื้นที่ขอให้มีบทบาทช่วยในการเจรจา ติดตามและประสานงานให้เกิดการแก้ไขปัญหา
- (6) การรวมตัวชุมนุมกันในที่สาธารณะ เพื่อกดดันและเรียกร้องหน่วยงานในเชิงกว้าง
- (7) การใช้มาตรการดื้อแพ่ง เป็นการครองครองพื้นที่และสร้างรูปธรรมการจัดการที่ดิน
- (8) การรวมเป็นเครือข่าย การสร้างพันธมิตรกับกรณีปัญหาอื่นๆ

10.1.4. นโยบายและกฎหมายในการแก้ไขปัญหา

พบว่า มีกฎหมายนโยบายและกฎหมายเกี่ยวข้องการแก้ไขข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งที่ดิน ดังนี้ พระราชบัญญัติ 15 ฉบับ พระราชกำหนด 2 ฉบับ มติคณะรัฐมนตรี 6 เรื่อง รวมทั้งประกาศ ระเบียบและกฎกระทรวงต่างๆอีกกว่า 7 ฉบับ ทั้งนี้หากพิจารณาโดยสัมพันธ์กับกระบวนการแก้ไขปัญหา นโยบาย กฎหมายและระเบียบทั้งหมดนี้มีความสำคัญมากน้อยต่างกันอยู่ใน 3 ระดับ คือ

- (1) กฎหมายที่มีผลกำหนดแนวคิดของกฎหมายอื่นๆ - กฎหมายที่มีความสำคัญในระดับสูงอันส่งผลต่อการจัดทำกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานของหน่วยงาน อาทิ
 - ประมวลกฎหมายที่ดิน(พ.ศ. 2497) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครองเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และกำหนดให้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินมีความหมายรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าและทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย ทำให้เกิดสภาพการผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินกับรัฐในส่วนกลาง
 - กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกฎหมายสูงสุดของไทยที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดในการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดิน (มาตรา 46

76 79 และ 84) แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำให้มาตราเหล่านี้มีผลในทางปฏิบัตินั้นยังมีอยู่น้อยมาก ทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินยังเต็มไปด้วยอุปสรรค

(2) กฎหมายเฉพาะเรื่องซึ่งก่อให้เกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดิน ได้แก่พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่างๆซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันและได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากกฎหมายในกลุ่มแรก เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ และพระราชกำหนดประกาศเขตหวงห้ามที่ดิน เป็นต้น

(3) กฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาและมีอิทธิพลต่อกระบวนการแก้ไขปัญหา ได้แก่ มาตรการหรือแผนงานในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบเป็นกรณีข้อพิพาทขึ้น รวมทั้ง ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวงหรือมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นแนวปฏิบัติที่จะช่วยส่งเสริมหรือขัดขวางให้การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินยุติลงไปได้

10.1.5. สถานการณ์ปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค

จากการสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดินทั้งหมดพบว่าแต่ละกรณีมีความคืบหน้าแตกต่างกัน โดยมีปัจจัยสำคัญอยู่ที่กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ ประเภทของที่ดิน ความรุนแรงในระดับพื้นที่ และความตื่นตัวของผู้ได้รับความเดือดร้อน โดยภาพรวมแล้วสถานการณ์ปัจจุบันของกรณีปัญหาทั้งหมดมีอยู่ 4 ลักษณะ ได้แก่

(1) กรณีข้อพิพาทที่ได้มีการตัดสินใจและได้ข้อยุติแล้ว มีจำนวน 8 กรณี (2 กรณีในประเด็นที่สาธารณะ, 3 กรณีในประเด็นที่ดินของทหาร และ 3 กรณีในประเด็นที่ดินของเอกชน) หรือน้อยกว่าร้อยละ 10 ของกรณีปัญหาทั้งหมด 96 กรณี

(2) กรณีการรวมกลุ่มเพื่อติดตามและประสานให้เกิดการแก้ไขปัญหา พัฒนาข้อเรียกร้อง และ ติดตามความคืบหน้า โดยทั่วไปข้อพิพาทยังไม่ได้มีข้อยุติ กลุ่มผู้เดือดร้อนก็ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาระบบจัดการที่ดิน

(3) กรณีพิพาทอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ อยู่ในการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินตามแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ ความขัดแย้งยุติเฉพาะหน้า

(4) กรณีที่ไม่ได้มีความคืบหน้าใดๆ เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดินขึ้น ผู้เดือดร้อนได้ร้องเรียนกับผู้นำชุมชนหรือกับหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่บ้าง แต่ไม่เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาจริงจัง

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการแก้ไขปัญหาคือพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดิน มีดังนี้

(1) ความไม่สอดคล้องของนโยบายและกฎหมายที่ดินของรัฐกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม การจัดการที่ดินของไทยยังคงอยู่ในอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐ และมีการประกาศเขตอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทับซ้อนกับที่ดินของประชาชน ขณะที่ประชาชนบางส่วนยังประสบกับความยากลำบาก ไม่มีความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

(2) การยึดหลักตัวบทกฎหมายและแนวทางของรัฐอย่างเข้มงวด อันเป็นข้อจำกัดต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกับฝ่ายผู้เดือดร้อน

(3) การไม่ได้รับความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ไขปัญหาคือพิพาท จากคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การปิดความรับผิดชอบ และปัญหาการเลือกปฏิบัติในการดำเนินงาน

(4) การใช้อิทธิพลและความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา ทำให้การดำเนินงานไม่มีความก้าวหน้า มีการเอื้อประโยชน์เพื่อให้ได้รับความสะดวกในการใช้ประโยชน์ และมีการข่มขู่ คุกคามราษฎร

10.2. ประเด็นวิเคราะห์จากกรณีศึกษาเชิงลึก 7 กรณี

(1) ข้อพิพาทที่ดินยิ่งซับซ้อนยิ่งแก้ไขยาก ทั้งเชิงกระบวนการและเชิงผลลัพธ์ – กรณีข้อพิพาทที่ดินที่มีสภาพปัญหาซับซ้อนน้อยมีโอกาสของการสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหาคือพิพาทได้เร็วกว่ากรณีข้อพิพาทที่มีความซับซ้อนสูง เช่น กรณีการประกาศเขตที่สาธารณประโยชน์ป่าโคกน้อย ต.นาโสก อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ ทับที่ดินทำกินของราษฎร กรณีดังกล่าวมีขอบเขตพื้นที่ปัญหาและคู่ขัดแย้งชัดเจน การต่อสู้ผลักดันของผู้เดือดร้อนในที่สุดก็นำไปสู่ทางออกของปัญหาได้ ในทางกลับกัน (1) กรณีการประกาศพื้นที่ป่าไม้อุรุกษ์ถึง 4 แห่ง ในเวลาแตกต่างกันในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติน้ำหนาวทับซ้อนกับทำกินของราษฎร และ (2) กรณีการเสียดินของสมาชิกนิคมสร้างตนเองและการใช้พื้นที่ทับซ้อนที่ป่าอุรุกษ์ที่อำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ กลับกลายเป็นสองกรณีที่สภาพปัญหามีความไม่ชัดเจนในหลายประเด็น โดยเฉพาะเรื่องแนวเขตของที่ดินประเภทต่างๆที่ไม่ชัดเจนตั้งแต่ต้น และมีการประกาศอื่นๆออกมาเหลื่อมซ้อน จนเกิดสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง ความขัดแย้งยิ่งถูกทิ้งไว้นานยิ่งมีพลวัตรสูง ข้อพิพาทหนึ่งได้แตกกระจายเป็นความขัดแย้งในวงกว้างมากขึ้น ซึ่งยากยิ่งที่จะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหามาตามปกติของรัฐ หรือแม้แต่การสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหาก็ใหม่ขึ้น เพราะมีความคลุมเครือของปัญหาและปัญหาความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ในสถานการณ์ปัญหาที่ขยายตัวและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

(2) การใช้แนวทางแก้ปัญหาของรัฐและละเลยข้อเท็จจริงในพื้นที่ไม่นำไปสู่ข้อยุติปัญหาได้เลย - กรณีข้อพิพาทแทบทั้งหมดเกิดขึ้นในพื้นที่ “ที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ” ตามตัวบทกฎหมายการจัดการที่ดินและกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นๆ ซึ่งมีความไม่สอดคล้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมหรือเงื่อนไขทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นๆ ในสมัยต่างๆ ดังเช่น ปัญหาการบุกเบิกที่ดินในเขตป่าทางภาคเหนือตอนล่าง การแก้ไขปัญหาคอนกรีตของรัฐยังตั้งอยู่บนหลักของแนวนโยบายและกฎหมายเหล่านั้นอยู่ โดยไม่เปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหที่ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วม ในกรณีศึกษาเชิงลึก 7 กรณีศึกษา ไม่มีกรณีศึกษาใดเลยที่สามารถได้ข้อยุติปัญหาโดยอาศัยกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทของรัฐ กรณีศึกษา 3 กรณีที่มีแนวโน้มของการคลี่คลายปัญหาในทิศทางที่ดีล้วนเกิดขึ้นจากบทบาทและการรวมตัวกันติดตามปัญหา การเคลื่อนไหวเรียกร้องและเสนอทางเลือกของกลุ่มราษฎรผู้เดือดร้อนอย่างต่อเนื่องเป็นสำคัญ คือ ในกรณีที่สาธารณประโยชน์ป่าโคกน้อย ต.นาโสก อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ (ผ่านสมัชชาคนจน) กรณีที่สาธารณประโยชน์ ต.บ้านด่าน อ.บ้านด่านลานหอย จ.สุโขทัย และกรณีการคัดค้านการสัมปทานเหมืองแร่บ้านนาป่าคาย ต.ป่าคาย อ.ทองแสนขัน จ.อุตรดิตถ์

(3) ข้อพิพาทที่ดินสะท้อนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคโดยละเลยการพัฒนาคุณภาพชีวิต - การเติบโตของเศรษฐกิจไทยได้ก่อให้เกิดความต้องการใช้ที่ดินมีมากขึ้นกว่าในอดีตมาก เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน ที่ดินของรัฐในหลายประเภทถูกนำมาใช้กับโครงการพัฒนาของรัฐหรือโครงการของเอกชนที่มีผลตอบแทนเข้าสู่รัฐ เช่น กรณีการก่อสร้างเขื่อนสิริกิติ์และอพยพผู้เดือดร้อนมาก่อตั้งนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน จ.อุตรดิตถ์ การขอใช้ที่ดินเขตหวงห้ามของทหารเพื่อการก่อสร้างศูนย์ราชการแห่งใหม่ จ.นครสวรรค์ และการให้สัมปทานเหมืองแร่ จ.สุโขทัย โดยรัฐไม่ได้มองถึงความสำคัญของที่ดินในมิติที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต การยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร รัฐไทยจัดสรรที่ดินของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล ขณะที่การจัดสรรที่ดินของรัฐที่ว่างเปล่าให้กับคนยากจนกลับมีความคืบหน้าช้ามาก

(4) การใช้ระบบกรรมสิทธิ์สองชั้น(ที่ดินรัฐหรือเอกชน)ปิดกั้นระบบการจัดการที่ดินโดยชุมชน - การใช้และการจัดการที่ดินในชนบทของไทยมีระบบของการใช้ที่ดินร่วมกัน ถือเป็นที่ดินของส่วนรวมของชุมชนที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่การจัดการที่ดินสมัยใหม่แบบสองชั้นของรัฐไม่ยอมรับระบบการจัดการดังกล่าว และปิดกั้นสิทธิการเข้าถึง การใช้ประโยชน์และสิทธิจัดการของชุมชน ทำให้เกิดกรณีพิพาทขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการประกาศเขตที่สาธารณประโยชน์ทับพื้นที่ที่