



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน
ในประเทศไทย ระยะที่ 1
ภาคตะวันตกและภาคตะวันออก

โดย ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ

30 มิถุนายน 2548

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน ในประเทศไทย ระยะที่ 1 : ภาคตะวันตกและภาคตะวันออก

คณะผู้วิจัย สังกัด

<u>ผู้วิจัย</u>	1. น.ส.รัชดา	ฉายสวัสดิ์
<u>ผู้ช่วยวิจัย</u>	2. นายประสิทธิ์	จงแจ้งกลาง
	3. นายเฉลิม	บุญชู
	4. นางจินตนา	แก้วขาว
	5. นายเจริญ	วัดอักษร
	6. นายวุฒิ	บุญเลิศ
	7. นางไชยาเบอ	งามยิ่ง
	8. นางจันทร์	แจ้งพุ่มมา
	9. นายเจียเวียซ่า	ฟ้าไคล่
	10. นางจัน	แอบกระโทก
	11. นายสมบูรณ์	จิตผ่องแท้
	12. นายอนุชา	วินทะไชย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 กรอบการศึกษา	3
1.3 แนวทางการวิจัย	5
1.4 สมมุติฐาน	6
1.5 ปัญหาอุปสรรคในการศึกษา	7
1.7 ผลการศึกษา	7
 บทที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์ปัญหาทางภูมิศาสตร์พื้นที่ และข้อมูลพื้นที่ประกอบปัจจัยปัญหา	 11
ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดกับปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร	17
สภาพภูมิศาสตร์และสถานการณ์ปัญหา :	19
<u>ภาคตะวันตก</u>	
1. ภูมิประเทศ ฐานทรัพยากรและสภาพข้อมูลทั่วไป	20
2. ชุมชน การตั้งถิ่นฐาน การดำเนินชีวิต	24
3. สังเขปฐานข้อมูลจังหวัดในภาคตะวันตก	26
(1) จังหวัดกาญจนบุรี	26
(2) จังหวัดสุพรรณบุรี	27
(3) จังหวัดราชบุรี	28
(4) จังหวัดเพชรบุรี	28
(5) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	29
(6) จังหวัดอุทัยธานี	30
4. สภาพปัญหาโดยสังเขป	31
<u>ภาคตะวันออก</u>	
1. ภูมิประเทศ ฐานทรัพยากรและสภาพข้อมูลทั่วไป	32
2. ชุมชน การตั้งถิ่นฐาน การดำเนินชีวิต	38
3. สังเขปฐานข้อมูลจังหวัดในภาคตะวันตก	40
(1) จังหวัดฉะเชิงเทรา	40
(2) จังหวัดนครนายก	41

(3) จังหวัดปราจีนบุรี	42
(4) จังหวัดสระแก้ว	42
(5) จังหวัดชลบุรี	43
(6) จังหวัดระยอง	44
(7) จังหวัดจันทบุรี	44
(8) จังหวัดตราด	45
4. สภาพการณ์ปัญหาโดยสังเขป	46
บทที่ 3 ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย :	54
กรณีศึกษากลุ่มปัญหา	
1. นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน	55
2. นโยบายส่งเสริมปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน	70
3. นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน	77
4. นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่ ระเบิดหิน)	78
5. การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ (นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ นิคมอุตสาหกรรม)	83
6. การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	85
7. การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชการทหาร	91
8. การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ	100
9. การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ	110
10. การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน	114
11. การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย	117
12. การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกง หลอกหลวง	120
13. การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน	123
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	129
(1) แบบแผนความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี	130
(2) สาเหตุความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี	134
(3) ภาพรวมความขัดแย้งในกรณีศึกษาระดับภาค	137
- ภาคตะวันตก	137

- ภาคตะวันออก	140
(4) ตัวอย่างกรณีศึกษาที่น่าสนใจ	144
(5) ตารางแสดงความคิดเห็นหน้าของการแก้ไขปัญหา	150
บรรณานุกรม	165
ภาคผนวก ก	169
ภาคผนวก ข	374

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ด้วยโครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1 ในส่วนศึกษาภาคตะวันออกและภาคตะวันตก นั้น ผู้ศึกษามุ่งเน้นการศึกษาปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ดินเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นศึกษาแบบแผนของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี ศึกษาถึงสาเหตุของความขัดแย้ง รวมไปถึงกลไกการแก้ไขปัญหความขัดแย้ง โดยศึกษาภาพรวม สำรวจข้อมูลปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนั้นเป็นเบื้องต้น ทั้งจากหน่วยงานในพื้นที่ส่วนกลาง จากแหล่งข้อมูลของคู่ขัดแย้งเองโดยตรงในบางกรณี

การศึกษาเก็บข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลที่รวบรวมได้ การจัดประชุมเพื่อระดมข้อมูล (Focus Group) และจากประชาชนในพื้นที่ที่เป็นคู่กรณีกับรัฐ เพื่อวิเคราะห์ถึงพัฒนาการสาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหความขัดแย้ง แบบแผนของความขัดแย้งที่ทำให้เกิดปัญหาเป็นข้อพิพาทว่ามีอะไรบ้าง ทำไมจึงขยายตัวรวดเร็ว ทำไมจึงเกิดปัญหา มีปัจจัยอะไรที่เกี่ยวข้องทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย นโยบาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงสถานการณ์ของความขัดแย้งนั้นๆ และแนวโน้มของความรุนแรง เช่น การอพยพชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงบ้านสวนทุเรียน กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ออกจากชุมชนเดิม โดยเป็นไปตามนโยบายการการจจัดระเบียบหมู่บ้านชายแดนตะวันตกของกองทัพบกในเรื่องความมั่นคง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประชาชนทั้งในเรื่องที่ดินรองรับ การล่มสลายของชุมชนดั้งเดิม อาชีพที่ถูกเปลี่ยนไป วิธีการผลิตก็แปรเปลี่ยน เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้คือแนวทางที่ผู้ศึกษาจะดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษามองความขัดแย้งเชื่อมกับอำนาจที่มีของคู่ขัดแย้ง ซึ่งกระทำเข้าใจต่อผู้ที่ด้อยกว่า เช่น กรณีคู่ขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องที่ดิน โดยผ่านกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และกระบวนการทางศาล การใช้กองกำลัง เป็นต้น โดยเฉพาะคู่ขัดแย้งที่มีอำนาจมากกว่า กระทำกับประชาชน นักวิชาการได้สรุปเรื่องการใช้อำนาจที่นำไปสู่การเป็นคู่ขัดแย้ง คือ อาจารย์เสกสรรค์ ประเสริฐกุล¹ ว่าในสังคมไทยมีการใช้อำนาจอยู่ 3 พลังคือ พลังที่ได้รับชัยชนะและกระแส

¹ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. วิพากษ์ร่างธรรมนูญเพื่อความเป็นธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ รายงานสรุปเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจนครั้งที่ 6/2546

หลัก คือ พลังของตลาดเสรี พลังของรัฐบาลหรืออำนาจรัฐ และพลังของประชาชน หรือ ปีกสังคม โดยในอดีตคนไทยมีความเชื่อว่ารัฐบาลจะวางตัวเป็นกลางในการแก้ไขปัญหาทางสังคมและความขัดแย้งต่างๆ แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้ถูกพลังตลาดใช้เป็นเครื่องมือทำให้ประชาชนถูกกระทำเกิดความทุกข์มากขึ้น เพราะรัฐบาลไม่สามารถเป็นที่พึ่งได้ และพลังของตลาดเสรีนี้เองได้แปรคนในชนบทให้กลายเป็นแรงงานรับจ้างมากขึ้น โดยยึดเครื่องมือการผลิต คือ ที่ดิน และทำให้เกิดคนจนในเมืองเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น เรื่องอำนาจที่เป็นตัวจักรใหญ่ที่สำคัญในงานวิจัยชิ้นนี้ ก็จะมีส่วนตอบคำถามในเรื่องเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในปัญหาที่ดิน ซึ่งเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการจำกัดสิทธิและการละเมิดสิทธิที่รัฐใช้อำนาจกระทำต่อประชาชน ในลักษณะยึดกุมอำนาจเป็นศูนย์กลาง ถ้าหากสิทธิในการใช้ที่ดินในอดีตและปัจจุบันยังเป็นเช่นนี้ ในอนาคตศูนย์กลางอำนาจการใช้ที่ดินก็ยังคงอยู่ที่รัฐบาลโดยไม่มีกลไกตรวจสอบ ควบคุมจากส่วนท้องถิ่น สิ่งที่คาดเดาได้ว่าจะเกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินอย่างมหาศาลและความขัดแย้งจะเปลี่ยนเรื่องสิทธิในการครอบครองไปสู่สิทธิในการกำหนดการใช้ที่ดินมากขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากกรณีศึกษา คือ ในจังหวัดกาญจนบุรี อุทัยธานี ราชบุรี สุพรรณบุรี ประจวบคีรีขันธ์ กรณีที่ชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงตั้งชุมชนมานาน มีความถูกต้องทุกอย่างในเรื่องสัญชาติ แต่กลับถูกกฎหมายอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หรือกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ประกาศทับที่ตั้งของชุมชน ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องรูปแบบและวิธีการผลิตของชาวกะเหรี่ยงต่อการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งถกเถียงกันในเรื่องไร้ซาก ว่าเป็นการทำไร่ที่เลื่อนลอยหรือไม่

ข้อถกเถียงดังกล่าวเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรูปแบบพิพาทระหว่างสิทธิทางกฎหมายกับสิทธิเชิงจารีตประเพณี เพราะนอกเหนือไปจากการเข้ามาของการผลิตเชิงพาณิชย์ และอุดมการณ์บริโภคนิยมแล้ว การใช้อำนาจของกฎหมายมาอยู่เหนือจารีตของชุมชนนั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการตัดพื้นที่ในการแสดงตัวตนของชาวบ้านผ่านการแสดงออกทางวัฒนธรรม ที่สำคัญชาวบ้านต้องสร้างกระบวนการใช้ที่ดินขึ้นมาใหม่เพื่อจัดและปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกลุ่มชนอื่นๆ ในสังคม เพื่อให้กลุ่มชนของตนมีที่ยืนและมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ประชาสังคมขึ้นมาใหม่ โดยไม่ถูกเบียดไปเป็นคนชายขอบ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ได้เกิดและมีความขัดแย้งกับรัฐในหลายกรณี และหลายพื้นที่ที่ผู้ศึกษาได้ค้นคว้า

1.2 กรอบการศึกษา

แนวการจัดทำการศึกษาใช้กรอบการศึกษาจากข้อมูลที่สำคัญได้ จากแหล่งปฐมภูมิ คือในพื้นที่ของคู่ขัดแย้งโดยตรง การสัมภาษณ์ การสุ่มตัวอย่าง จากแบบสอบถาม การรวบรวมข้อมูลจากทุติยภูมิ จากหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ภูมิภาค และส่วนกลาง แล้วนำมาแยกแยะข้อมูลว่าในแต่ละกรณีของ 100 กรณี มีพื้นฐานของปัญหาเกี่ยวข้องกับอะไรบ้าง ประเภทของกลุ่มปัญหาซึ่งผู้ศึกษาได้จัดหมวดหมู่ของกลุ่มปัญหาออกเป็น 14 กลุ่มปัญหาคือ

- (1) นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน
- (2) นโยบายส่งเสริมปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน
- (3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน
- (4) นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่ ระเบิดหิน)
- (5) การอนุญาตให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ
- (6) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ
(นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ นิคมอุตสาหกรรม)
- (7) การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (8) การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร
- (9) การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ
- (10) การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ
- (11) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน
- (12) การออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (13) การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกง หลอกหลวง
- (14) การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน

จากการแบ่งกลุ่มปัญหาเป็น 16 กลุ่มปัญหาแล้วนำกรณีศึกษาเข้าไปใส่เป็นหมวดหมู่จากสาเหตุที่ตรงกับกลุ่มปัญหาจะทำให้ผู้ศึกษาทราบว่าในจำนวนกรณีศึกษา 100 กรณี มีจำนวนกรณีใดบ้างอยู่ในกลุ่มศึกษาอะไร ซึ่งทำให้เราสามารถมองภาพรวมของปัญหาในภาคตะวันตกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินจากสาเหตุใดมาก สาเหตุใดน้อย โดยทั้งนี้ต้องมองให้เชื่อมโยงข้อมูลปัจจัยอื่นๆ ในพื้นที่นั้นๆ ประกอบด้วย เช่น ลักษณะภูมิศาสตร์พื้นที่ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งจากการจำแนกประเภทกลุ่มปัญหานี้ จะทำให้ทราบถึงจำนวนกรณีปัญหาที่มีสาเหตุจากกลุ่มปัญหาแต่ละประเภท จำนวนจังหวัด อำเภอ ตำบล พื้นที่ และจำนวนผู้เดือดร้อนที่ระบุในกรณีศึกษา

การศึกษาเฉพาะกรณีจำนวน 100 กรณีนั้นเป็นการเลือกเก็บข้อมูลศึกษาจากที่รวบรวมสำรวจได้เป็นการศึกษาปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระหว่างรัฐกับประชาชน ประชาชนกับประชาชน ประชาชนกับกลุ่มอิทธิพล นายทุน กลุ่มอิทธิพล นายทุนกับรัฐ ทั้งนี้ นอกจากประเด็นคู่กรณีความขัดแย้งแล้ว การศึกษาเฉพาะกรณีจะเน้นว่าการขัดแย้งเป็นเรื่องอะไร เกิดขึ้นในพื้นที่ประเภทใด องค์กรที่ควรแก้ไขปรับปรุงเป็นองค์กรใด แก้ไขอย่างไร ดำเนินการประสบผลสำเร็จหรือไม่ มีข้อปัญหาอุปสรรคมากน้อยเพียงใด

ส่วนการศึกษาเฉพาะเรื่องนั้น ผู้ศึกษาเลือกกรณีความขัดแย้งมาจากกรณีศึกษา 100 กรณีเลือกมาให้เหลือ 10 กรณี โดยมีหลักพิจารณาประกอบเป็นหลักใหญ่ๆ ดังนี้

- (1) เรื่องที่เลือกมานั้น คู่ความขัดแย้งที่เป็นประชาชนได้รวมตัวเพื่อเป็นพลังที่มีศักยภาพของกลุ่มในการแก้ไขปัญหา ดำเนินกิจกรรมในเรื่องวัฒนธรรม เฉพาะกลุ่มของตน มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายกะเหรี่ยงเพื่อวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม สมาพันธ์กะเหรี่ยงก้าวหน้า ในการหนุนช่วยกันแบบเครือข่ายในหลายพื้นที่ ซึ่งกรณีศึกษาที่เลือกมาตรงกับพื้นที่ที่กรณีศึกษานั้นๆ เป็นสมาชิกของเครือข่ายอยู่
- (2) มีหลายกรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาอยู่ในปัจจุบัน แล้วพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษาเฉพาะเรื่องจะมีโอกาสยุติปัญหา แก้ไขปัญหาได้ โดยให้มีการดำเนินแผนงานการแก้ปัญหาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับประชาชนมีแกนนำ สมาชิกรวมตัวหนุนช่วยกันอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว
- (3) มีปัญหาความขัดแย้งที่สะท้อนปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรง เช่น การบังคับโยกย้ายจากชุมชนดั้งเดิม เช่น กรณีบ้านสวนทุเรียน ปัญหาถูกกระทำให้กลายเป็นคนชายขอบ เช่น ปัญหาที่ดินบ้านเวียงคาคี อำเภอสังขะบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ปัญหาที่สาธารณะคลองชายธงที่มีความรุนแรงถึงกับลอบสังหารแกน นายเจริญ วัดอักษร เป็นต้น ปัญหาในลักษณะนี้สมควรหยิบยกมาเป็นการศึกษาเฉพาะเรื่อง ให้ลึกซึ้ง ในรายละเอียดทุกแง่มุม
- (4) เรื่องที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษาเฉพาะเรื่อง เกี่ยวกับแง่มุมการศึกษา เพื่อผลักดันก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่หน่วยงานราชการเป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชน เช่น ปัญหาที่ดินบ้านมะตองผู้ อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีปัญหาพิพาทกับกองทัพบก ในเขตที่ดินหน่วยงานราชการทหาร ที่ดูแลใช้ประโยชน์อยู่ กรณีศึกษาเช่นนี้ แนวทางออกในการแก้ไขปัญหาคือเป็นในเชิงนโยบาย ทิศทาง หรือแนวโน้มที่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง

- (5) มีศักยภาพเป็นกรณีนำร่อง ที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น สำหรับงานในช่วงศึกษาระยะที่ 2 เช่นกรณีปัญหาที่ดินบ้านคลองเสลา อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี กรณีปัญหาที่ดินบ้านปามาก อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี โดยกรณีศึกษานี้มีเครือข่ายแกนนำประสานเชื่อมกับส่วนชุมชนอื่นๆ และเป็นเรื่องกำลังอยู่ในขั้นตอนแก้ปัญหาในศาลปกครองกลาง เช่น กรณีปามาก อันถือว่าผลออกมาเช่นไรก็มีผลกระทบต่อสังคมและชุมชน
- (6) ผู้ศึกษาถือว่าการเลือกกรณีศึกษาเฉพาะเรื่องครั้งนี้ไม่ซ้ำกับโครงการวิจัยอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน

เมื่อได้รับข้อมูลทั้งจากกรณีศึกษา 100 กรณี และกรณีศึกษาเฉพาะเรื่อง 10 กรณี แล้ว ผู้ศึกษาจะศึกษาในปัญหาที่อยู่ในกลุ่มปัญหาแต่ละประเภทโดยวิเคราะห์ถึงสภาพ สถานการณ์ ปัญหา ปัญหาทางนโยบาย และกฎหมาย กระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐ กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชน ปัญหาอุปสรรค และข้อคิดเห็นจากกรณีศึกษาที่อยู่ในกลุ่มปัญหานั้นๆ โดยมีกรอบการวิเคราะห์เกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา 46, 56, 76, 79, 84 และ มาตรา 290 กระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐคือตัวชี้วัดความเข้มแข็ง การติดตามการแก้ไขปัญหายอย่างต่อเนื่อง การปฏิบัติการของชุมชนและบุคคล พิจารณาปัจจัยที่ทำให้องค์กรชุมชนเข้มแข็ง กระบวนการของชาวบ้านในการแก้ไข พิจารณานโยบายของรัฐที่ทำให้เกิดความรุนแรง การติดตามการแก้ไขปัญหของชาวบ้านที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอำนาจรัฐ ทั้งทางกฎหมาย นโยบาย การแก้ไขปัญหากับชุมชน รวมทั้งข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาระดับชุมชน นโยบายกฎหมาย

1.3 แนวทางการวิจัย

ปฏิบัติตามกรอบการศึกษาที่วางไว้ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการได้มุมมอง ประเด็นใหม่ๆ จากผลการศึกษา เช่น การใช้อำนาจรวมศูนย์ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน ในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมทั้งที่ดินในเขตป่าด้วย ปัญหาซ่อนเร้นของที่ดินในอำเภอดมณีนคร ที่ตำบลช่องกุ่ม - แซร์อ จังหวัดสระแก้ว โดยหน่วยงานรัฐปล่อยให้ที่ดินของรัฐตกอยู่ในสภาพปลดออกกฎหมายกล่าวคือ ไม่ดำเนินการกับกลุ่มนายทุน หรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ทั้งๆ ที่ที่ดินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติปางสีดา และเขตที่ต้องปฏิรูปที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้ โดยตัวอย่างจากแนวทางการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะเสนอมุมมองความคิดเห็นที่เป็นทางออก หรือแนวโน้มของการแก้ไขปัญหา

ด้วยปัญหาที่ดินนี้มีสาเหตุและลักษณะที่แตกต่างกันตามพื้นที่และความเปลี่ยนแปลงของการบริหารบ้านเมือง ในช่วงยุคที่ปัญหาร้อยเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และนโยบาย ที่มีอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ ด้วยเหตุนี้ในงานวิจัยจึงจำเป็นต้องเกิดคำถามต่องานวิจัยที่ศึกษาอยู่ เช่นเดียวกัน ในการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาขอตั้งคำถามหลักต่องานวิจัย คือ

- (1) ประชาชนในชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพียงใดและสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดินควรเป็นเช่นไร เพื่อรักษาคุณภาพในการใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศโดยรวม
- (2) กฎหมาย นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ เหมาะสมเพียงใดต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดิน
- (3) รูปแบบ สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัญหาที่ดินของประเทศไทย เกิดจากสาเหตุหลักเรื่องอะไรเป็นส่วนใหญ่ มีแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นข้อยุติมากน้อยเพียงใด

1.4 สมมติฐาน

- (1) การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินที่ดีย่อมสามารถทำให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินแต่ละประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถลดความขัดแย้งได้ในทุกกรณีของความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ ความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินในปัจจุบันและในอนาคตความขัดแย้งระหว่างเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้งระหว่างเศรษฐกิจกับสังคม ความขัดแย้งระหว่างสิ่งแวดล้อมกับสังคม
- (2) สาเหตุและรูปแบบของความขัดแย้งสัมพันธ์โดยตรงกับการใช้อำนาจบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐ กระทำต่อประชาชนโดยตรงในกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในที่ดินของรัฐ
- (3) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินที่มีประสิทธิภาพย่อมเกิดจากความสอดคล้องของระบบนิเวศน์ ระบบโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม ระบบโครงสร้างเศรษฐกิจ ปัจจัยทางกฎหมายและการตื่นตัวของประชาสังคม

1.5 ปัญหาอุปสรรคในการศึกษา

เนื่องจากกรณีศึกษาที่รวบรวมสำรวจมาจากแหล่งข้อมูลภาครัฐ พื้นที่ และคู่ขัดแย้งในบางกรณี บางพื้นที่ที่มีปัญหามาก บางพื้นที่ที่มีปัญหาน้อย ทำให้ได้คัดสรรในพื้นที่ที่มีปัญหามากได้หลายกรณี แต่บางพื้นที่ที่มีปัญหาน้อยเช่น กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดกาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ จึงเลือกกรณีศึกษา และกลุ่มปัญหาเฉพาะเรื่องในหลายกรณี นอกจากนี้แหล่งข้อมูลบางแหล่ง ข้อมูลไม่รอบด้าน ทำให้ต้องติดตามรวบรวมสำรวจข้อมูลโดยตรงในพื้นที่ เช่น กรณีปัญหาที่ดินบ้านตากแดด อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี กรณีปัญหาที่ดินบ้านคลองเสลา อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี

ประการสำคัญข้อมูลจากพื้นที่ภาคตะวันออกนั้นผู้ศึกษาใช้เวลาในการรวบรวมนานที่สุด เพราะสถานที่อยู่ห่างไกล ขาดผู้ประสานในพื้นที่โดยตรงแหล่งข้อมูล เช่น หน่วยงานราชการไม่ค่อยอำนวยความสะดวกให้เท่าที่ควร ทำให้งานล่าช้าจนทำให้กระทบกับสุขภาพของผู้ศึกษา จึงส่งผลถึงงานวิจัยล่าช้าไปมาก อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาได้พยายามปรับทิศทางของการทำงานให้ทันและถูกต้องตามเงื่อนไขสัญญาที่ให้ไว้ต่อแหล่งทุน

1.6 ผลการศึกษา

การศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทยระยะที่ 1 ในส่วนข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในภาคตะวันตกและภาคตะวันออกนั้น ผู้ศึกษา แบ่งเนื้อหาเป็นส่วนๆ โดยมีบทนำที่วาดด้วยภาพรวมของสภาพของสถานการณ์ ฐานข้อมูลในภูมิภาค พื้นที่ปัญหา ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สาเหตุและข้อมูลพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ บทที่ว่าด้วยรายละเอียดของกรณีปัญหา 100 กรณี ที่ถูกนำมาวิเคราะห์ในรูปเข้าหมวดหมู่ของกลุ่มปัญหาแล้วนำกรอบในการวิเคราะห์ปัญหาแง่มุมในการวิเคราะห์ซึ่งทั้ง 16 กลุ่มปัญหา จำนวน 100 กรณี และ 10 กรณีในกรณีกลุ่มปัญหาเฉพาะเรื่อง พร้อมข้อสรุปและข้อเสนอแนะ โดยผลการศึกษาที่ผ่านมาผู้ศึกษารวบรวมกรณีศึกษาได้ 100 กรณีจาก 6 จังหวัดภาคตะวันตก 8 จังหวัดในภาคตะวันออก รวมทั้งสิ้น 14 จังหวัด 66 อำเภอ 91 ตำบล 120 หมู่บ้าน ผู้เดือดร้อนจากปัญหาพิพาท 15,050 คน โดยมีพื้นที่ที่พิพาทประมาณ 1,110,093 ไร่ โดยแจกแจงกลุ่มปัญหาที่สัมพันธ์กับพื้นที่พิพาทได้ดังนี้

ตารางแจกแจงกลุ่มปัญหาที่สัมพันธ์กับพื้นที่เขตการปกครองในพื้นที่พิพาท

ประเภทกลุ่มปัญหา	กรณี	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	พื้นที่(ไร่)	ผู้เดือดร้อน(คน/ครัว)
1.นโยบายประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยของประชาชน	34	13	25	32	46	96,189	3680/3280
2.นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน	7	4	6	7	7	3,515	329/137
3.นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน	1	1	1	-	-	26	-
4.นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ(เหมืองแร่-ระเบิดหิน)	1	1	2	1	-	-	1
5.การอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ	-	-	-	-	-	-	-
6.การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ(นิคมสร้างตนเอง, นิคมสหกรณ์, นิคมอุตสาหกรรม)	2	2	2	2	1	14	2
7.การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	4	4	4	7	3	40	5
8.การใช้ประโยชน์ที่ดินทหาร	9	7	8	8	10	487,437	1,827/310
9.การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ	14	7	14	13	7	12,209	1,454/95
10.การใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ	4	4	4	5	8	504,390	7,093
11.การใช้ประโยชน์ที่ดินเอกชน	5	5	5	5	4	9	9

ประเภทกลุ่มปัญหา	กรณี	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	พื้นที่(ไร่)	ผู้เดือดร้อน(คน/ครัว)
12.การออกเอกสารที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย	4	4	4	4	1	568	2
13.การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการอุทกภัย	3	1	2	2	2	-	54
14.การกว้านซื้อที่ดินโดยกลุ่มทุนผู้มีอิทธิพลผูกขาดที่ดินของรัฐ	11	3	7	9	31	5,696	2/300

โดยกลุ่มปัญหาทั้ง 14 กลุ่มครอบคลุมกรณีศึกษาทั้ง 100 กรณี (จะกล่าวละเอียดในบทต่อไป) นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้เลือกกรณีกลุ่มปัญหาเฉพาะเรื่อง 10 กรณี เพื่อศึกษาเจาะลึกในโอกาสการศึกษาระยะต่อไปดังเรื่อง que เลือกต่อไปนี้

- (1) กรณีศึกษาบ้านจะคี่พื่อ – พุจีอ จังหวัดกาญจนบุรี
- (2) กรณีศึกษาบ้านคลองเสลา – ปากันชนห้วยขาแข้ง จังหวัดอุทัยธานี
- (3) กรณีศึกษาบ้านตากแดด จังหวัดราชบุรี
- (4) กรณีศึกษาบ้านป่าผาก จังหวัดสุพรรณบุรี
- (5) กรณีศึกษาบ้านสวนทุเรียน – ป่าหมาก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- (6) กรณีศึกษาตำบลแซร์อ – ช้องกุ่ม จังหวัดสระแก้ว
- (7) กรณีศึกษาบ้านเวียคาคี้ จังหวัดกาญจนบุรี
- (8) กรณีศึกษาบ้านมะต๋องลู่ จังหวัดกาญจนบุรี
- (9) กรณีศึกษาที่สาธารณะคลองชายธง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- (10) กรณีศึกษาที่ดินแควระบบ – ลียัค จังหวัดฉะเชิงเทรา

กล่าวโดยรวมผลการศึกษาพบว่ากลุ่มปัญหาเรื่องนโยบายประการเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนเป็นลำดับสูงมีจำนวนถึง 34 กรณี ครอบคลุมพื้นที่ ปัญหาถึง 13 จังหวัด จำนวน 25 อำเภอ 32 ตำบล จำนวน 46 หมู่บ้าน พื้นที่ 96,189 ไร่ จำนวนผู้เดือดร้อน 3,680 คน

บทที่ 2

ภาพรวมสถานการณ์ปัญหาและสภาพภูมิศาสตร์พื้นที่

จากการดำเนินการศึกษาในห้วงเวลาที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้ใช้เวลาในการศึกษาสำรวจ ตรวจสอบข้อมูลทั้งจากเอกสาร ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานราชการ และประชาชนในพื้นที่ ตลอดจน ข้อมูล ข้อความจริงที่ปรากฏจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ทำให้รวบรวมการศึกษาได้ทั้งสิ้น 100 กรณี (ปรากฏในภาคผนวก 1) ครอบคลุมพื้นที่ดำเนินการ ภาคตะวันตก 6 จังหวัด คือ จังหวัด กาญจนบุรี สุพรรณบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ราชบุรี และจังหวัดอุทัยธานี ภาคตะวันออก 8 จังหวัด คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว ชลบุรี จันทบุรี ตราด และจังหวัด ระยอง พบว่ามีจังหวัดที่เกี่ยวข้อง 14 จังหวัด อำเภอในพื้นที่ปัญหา 66 อำเภอ จำนวน 91 ตำบล จำนวน 120 หมู่บ้าน จำนวนผู้เดือดร้อนทั้งสิ้น 15,050 คน และมีพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตที่เป็นปัญหา ความขัดแย้ง 1,110,093 ไร่⁶

กรณีศึกษาทั้งหมดรวมพื้นที่ปัญหา 100 กรณี โดยผู้ศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดจาก นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นปัญหาอันดับที่ 1 ปัญหาที่เกิดในที่ดินสาธารณะประโยชน์อยู่ในอันดับที่ 2 โดยตามติดด้วยปัญหาการใช้อำนาจและ อิทธิพลของนายทุน กลุ่มอิทธิพลต่อประชาชน อยู่ในอันดับที่ 3 และปัญหาข้อพิพาทในเขตที่ดิน ทหาร อยู่ในอันดับที่ 4 โดยแสดงประกอบตารางประเภทกลุ่มปัญหาได้ดังนี้

ตารางแสดงประเภทกลุ่มปัญหา

ลำดับ ที่	กลุ่มปัญหา	จำนวนกรณี
1.	นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของ ประชาชน	34
2.	การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ	14
3.	การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน	11
4.	การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร	9
5.	นโยบายส่งเสริมปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน	7
6.	การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน	6

⁶ ตัวเลขสำรวจวิเคราะห์เบื้องต้น

ลำดับ ที่	กลุ่มปัญหา	จำนวนกรณี
7.	การออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย/การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	8 ⁷
8.	การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกง หลอกหลวง/การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ	7
9.	การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ (นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ นิคมอุตสาหกรรม)	2
10.	นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่ระเบิดหิน)	1 1
	รวม	100

ผู้ศึกษาพบว่า ในจำนวนกรณีศึกษาทั้งหมด 100 กรณีนั้น มีกรณีที่มีปัญหาทับซ้อนในพื้นที่เดียวกัน จำนวน 16 กรณี โดยจังหวัดกาญจนบุรีถือว่าเป็นจังหวัดที่ประสบปัญหาความขัดแย้งข้อพิพาทเรื่องที่ดิน มากที่สุด ซึ่งมีจำนวนถึง 25 กรณี และฐานกลุ่มปัญหาก็ครอบคลุมทั้ง 16 กลุ่ม เมื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับข้อมูลบัญชีแสดงรายละเอียดจำนวนผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ในแต่ละจังหวัด ของกระทรวงมหาดไทย⁸ พบว่าในจังหวัดกาญจนบุรีมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ถึง 2,067 ราย จำนวนพื้นที่ 82,300 ไร่เศษ จำนวน 85 แปลง และเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ที่อยู่ในขอบเขตการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาพบว่า บัญชีแสดงรายละเอียดดังกล่าวได้แสดงปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในรายจังหวัด ดังนี้

จังหวัดจันทบุรี

มีผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ 60 แปลง พื้นที่ 3,908 ไร่ จำนวน 124 ราย

จังหวัดฉะเชิงเทรา

มีผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ 33 แปลง พื้นที่ 231 ไร่ จำนวน 282 ราย

จังหวัดชลบุรี

มีผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ 19 แปลง พื้นที่ 8,046 ไร่ จำนวน 1,377 ราย

จังหวัดตราด

มีผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ 9 แปลง พื้นที่ 238 ไร่ จำนวน 137 ราย

⁷ เป็นกรณีที่ซ้ำกันในจำนวนกรณี จึงจัดให้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน เวลาคิดอันดับก็ให้บวกเพิ่มเท่าจำนวนจริง

⁸ สำนวนจ เมื่อ 24 กรกฎาคม 2546 ของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

มีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 280 แปลง พื้นที่ 7,994 ไร่ จำนวน 724 ราย

จังหวัดปราจีนบุรี

มีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 95 แปลง พื้นที่ 7,064 ไร่ จำนวน 683 ราย

จังหวัดเพชรบุรี

มีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 32 แปลง พื้นที่ 509 ไร่ จำนวน 686 ราย

จังหวัดระยอง

มีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 19 แปลง พื้นที่ 664 ไร่ จำนวน 865 ราย

จังหวัดราชบุรี

มีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 44 แปลง พื้นที่ 1,829 ไร่ จำนวน 2,748 ราย

จังหวัดสระแก้ว

มีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 1 แปลง พื้นที่ 6,891 ไร่ จำนวน 1,983 ราย

จังหวัดสุพรรณบุรี

มีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 175 แปลง พื้นที่ 16,869 ไร่ จำนวน 17,11 ราย

จังหวัดอุทัยธานี

มีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 14 แปลง พื้นที่ 2,790 ไร่ จำนวน 112 ราย

จากสถิติดังกล่าวพบว่าขาดข้อมูลในส่วนของจังหวัดนครนายก ซึ่งไม่แจ้งต่อกระทรวงมหาดไทย และมีข้อน่าสังเกตได้ว่าที่จังหวัดสระแก้วพบว่า มีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เพียง 1 แปลง แต่พื้นที่มากถึง 6,891 ไร่ มีผู้บุกรุกครอบครองถึง 1,983 ราย ต่อกรณีนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการสืบค้นข้อมูล และได้รับบัญชีแสดง จำนวนผู้ได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ รวมเพียง 8 ราย พื้นที่เพียงแค่ 604 ไร่⁹ โดยส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อกิจการเหมืองแร่ กิจการก่อสร้างทาง กิจกรรมทางศาสนา และเมื่อติดตามดูข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พื้นที่มากกว่า 100 ไร่ ขึ้นไป)¹⁰ กลับไม่พบข้อมูลใดๆ ของจังหวัดสระแก้วปรากฏในเอกสารดังกล่าว ทั้งนี้หมายความว่าไม่มีข้อมูลใดๆ ของจังหวัดสระแก้วปรากฏอยู่ในข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹¹ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสงสัยเกิดอย่างมาก และที่ขัดแย้งมากก็คือ ผู้ศึกษาได้จัดทำชุดแบบสำรวจ¹² สภาพการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ภาคตะวันออกร่วมกับสมาคม

⁹ บัญชีแสดงจำนวนผู้ได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติแยกตามวัตถุประสงค์และจังหวัด ณ วันที่ 18 มีนาคม

พ.ศ. 2546

¹⁰ ข้อมูลของกรมป่าไม้ ปี 2546

¹¹ ข้อมูลของกรมป่าไม้ ปี 2546

¹² แบบสำรวจสภาพการถือครองที่ดินเกษตรภาคตะวันออก

สิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) เมื่อปี 2546 ในส่วนของจังหวัดสระแก้วนั้นซึ่งได้ประสานกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดสระแก้วและรวบรวมข้อมูลคราวๆ ว่า มีเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 29,412 ราย จะได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในจำนวน 667,895 ไร่ 1 งาน 54 ตารางวา

นี่เป็นเพียงกรณีศึกษาหนึ่งที่ผู้ศึกษาค้นพบภายใต้การดำเนินการศึกษาและเห็นความผิดปกติเกี่ยวกับจำนวนตัวเลขที่ดินที่เกี่ยวกับจังหวัดสระแก้ว โดยเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถือว่าส่วนใหญ่มีผู้บุกรุก อยู่อาศัยและทำกิน จัดตั้งเป็นชุมชน และผู้อยู่ดั้งเดิม ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาปฏิรูปที่ดินหลายครั้งหลายครา ว่ากลับไม่พบข้อมูลของกรมป่าไม้ที่จะต้องกันพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ข้อเท็จจริงทำนองนี้ไม่ปรากฏในหน่วยความจำของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่สภาพความเป็นจริงนั้น การปฏิรูปที่ดินของจังหวัดสระแก้วมีอยู่จริง แต่ดำเนินไปอย่างล่าช้าเพราะต้องเรียกคืนที่ดินของนายทุนและนักการเมืองในพื้นที่ กลุ่มอิทธิพลต่างๆ ใช้ที่ดินในเขตป่าสงวนจำนวนมากศาล ทั้งการทำสวนป่า เศรษฐกิจ สวนเกษตร และแปลงเกษตรกรรมต่างๆ ในเขตป่าดังกล่าวได้มากเพียงพอ ซึ่งฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปจัดการให้เกิดรูปธรรมในระบบได้

ดังนั้นปรากฏการณ์ที่เกิดอย่างกรณีศึกษาที่ 100 ก็จะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ ชาวบ้านทั้งตำบลแซร์อ และตำบลช่องกุ่มใช้ประโยชน์ทำกินและตั้งชุมชนในพื้นที่มานาน ทว่าเมื่อเกิดสถานการณ์กว้านซื้อที่ดินในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้น ประเด็นพืชเศรษฐกิจไม้ยูคาลิปตัส แพรวะบาด ประเด็นการเคลื่อนตัวของนักการเมือง ผู้มีอิทธิพล เข้าจับจองที่ดินในเขตป่าสงวน และกรมป่าไม้ประกาศพื้นที่แนวเขตอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ที่ทำกินของประชาชน โดยไม่จัดหาพื้นที่รองรับ หรือจ่ายค่าชดเชยใดๆ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ดังกล่าว สูญเสียที่ดินไป

ประการสำคัญที่ปวดร้าวเป็นที่สุดคือ พื้นที่ในเขตดังกล่าวกลับได้รับและประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน มีพื้นที่เพียงพอที่จะจัดสรรที่ดิน เพื่อรองรับพวกเขาเหล่านั้นได้ แต่ ส.ป.ก. ก็ไม่สามารถจัดการปฏิรูปที่ดินให้ประชาชนที่ไร้ที่ดินแต่อย่างใด กระทั่งปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังคงดำรงอยู่ โดยที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโคกสูง ตกอยู่ในมือของนายทุน นักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติ เป็นจำนวนมาก โดย ส.ป.ก. หรือเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ปลอมให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินนอกกฎหมาย

นอกจากความขัดแย้งในปัญหาที่ดินที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ความขัดแย้งในเชิงโครงสร้าง นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งกองทัพ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาพิพาทในพื้นที่เขตทหารดำรงอยู่ตลอดในช่วง 40 ปี ที่ผ่านมา ผู้ศึกษาพบว่าพื้นที่กลุ่มปัญหาดังกล่าว กระจุกตัวอยู่ในจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งกรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนได้ว่าความขัดแย้งระหว่างประชาชน

กับทหารไม่สามารถหาข้อยุติได้ในชั้นระดับพื้นที่ หรือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งมาตรการในการพิสูจน์สิทธิที่ใช้เอกสารของราชการเป็นสำคัญ ทว่าแนวทางดังกล่าวต้องนำเข้าสู่รัฐบาล หน่วยงานแกนกลางเพื่อจัดการปรับโครงสร้าง ความจำเป็นและความต้องการของเหล่าทัพต่างๆ ต้องการใช้ที่ดินจำนวนที่ดินที่เรียกว่า จำเป็นจริงๆ มากกว่าการตีกันพื้นที่เพื่อไว้อยู่ในอำนาจของกองทัพ ผู้ศึกษาได้จัดทำข้อมูลที่ดินในเขตทหารที่มีกรณีพิพาท (ภาคผนวกที่ 3) เพื่อจะได้จัดทำรายงานคู่ขนานในเรื่องนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาพิพาทที่ดินในเขตทหารต่อไป โดยมีกรณีปัญหาที่ดินในเขตทหารที่จังหวัดกาญจนบุรี ประเด็นพิจารณาต่อการพิสูจน์สิทธิของชุมชนในกรณีชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ทหาร กระทั่งการศึกษาเปรียบในเรื่อง “การเช่า” โดยศึกษากรณี “ข้อพิจารณาต่อสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อการเกษตร ศึกษากรณีสัญญาเช่าที่ดินที่ตำบลหนองน้ำใส อำเภอสี่คัว จังหวัดนครราชสีมา” (อ้างในภาคผนวก 3)

ด้วยการศึกษาที่ผ่านมาผู้ศึกษาพบว่า เป็นไปไม่ได้ที่ผู้ศึกษาจะไม่ผนวกนโยบาย ทิศทางของจังหวัดแต่ละจังหวัดที่มีพื้นฐานของการพัฒนาที่แตกต่างกัน อย่างเช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี ยุทธศาสตร์ภาคตะวันออก เช่น ชลบุรี ระยอง ตราด ซึ่งก็วางจุดหลักและรองในพื้นที่เพื่อการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพต่างๆ จนหลายๆ ครั้งในกรณีศึกษาซึ่งประสบปัญหาพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน หรือเอกชน (นายทุน กลุ่มอิทธิพล) กับรัฐในกรณีปัญหาที่ดินที่เกาะช้าง จังหวัดตราด ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหามากมายเกี่ยวกับเรื่องราวที่เกิดขึ้น ดังผู้ศึกษาพบว่า มีความเกี่ยวเนื่องของจำนวนนักท่องเที่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของพื้นที่ดังกล่าว

สถานการณ์การท่องเที่ยวหมู่เกาะช้างในช่วง ปี 2543-2545¹³

รายการ	2543	2544	2545
นักท่องเที่ยวจังหวัดตราด (คน)	384,733	389,659	560,359
นักท่องเที่ยวหมู่เกาะช้าง (คน)	274,254	222,344	377,617

จากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีจำนวนนักท่องเที่ยวมีทิศทางเพิ่มมากขึ้น อย่างสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในจังหวัดตราด กล่าวคือ การใช้ประโยชน์ที่ดินบนเกาะช้างมีมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งๆ ที่โดยสภาพพื้นที่บนเกาะช้างมีข้อจำกัดเพราะมีที่ราบเพียงร้อยละ 15 ที่ผ่านมามีการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น (ดูในบัญชีข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพื้นที่มากกว่า 100 ไร่ ขึ้นไป ซึ่งพบว่าทำการเกษตร สวนผลไม้ถึง 4,687 ไร่ (อ้างในภาคผนวก 3) และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แต่ปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงเพื่อใช้ประโยชน์รองรับธุรกิจการ

¹³ อารัญ บุญชัย, หมู่เกาะช้าง โครงการนำร่องการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างยั่งยืน. วารสารเศรษฐกิจและสังคม (ปีที่ 40 ฉบับที่ 5 พฤศจิกายน-ธันวาคม.) 2546,55-57

ท่องเที่ยวมากขึ้น เช่น การสร้างอาคาร โรงแรม ก่อสร้างที่พัก ร้านอาหาร สถานบริการ ท่าเรือ ถนน โดยที่สิ่งต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว จนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง กล่าวว่า “สภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในตำบลเกาะช้างโดยเฉพาะหาดทรายขาวถือว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เติบโตมากที่สุด สภาพพื้นที่เดิมเป็นชายหาดธรรมชาติ สวนมะพร้าวและป่าไม้ แต่ปัจจุบันได้แปรสภาพไปเป็นรีสอร์ท บังกะโล บาร์เบียร์ ร้านค้า ซึ่งรวมกันแล้วมีมากกว่า 100 แห่ง และที่กำลังก่อสร้างโดยประมาณครึ่งหนึ่งเป็นคนในพื้นที่ และที่เหลือเป็นนายทุนต่างถิ่น ที่เข้าไปกว้านซื้อที่ดินหรือเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคาร ร้านค้า ทำให้ปัญหาน้ำเสียบริเวณชายหาด และมลภาวะเกิดขึ้นมากและรวดเร็ว”

เรื่องทำนองนี้ เกิดขึ้นอย่างสืบเนื่องตลอดมา เพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงแนวการบริหารราชการจังหวัดในช่วงเวลาระหว่างปี 2546-2547 หรือที่เรียกว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ทำให้ทิศทางต่างๆ ในการบริหารงานราชการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปพร้อมๆ กับการใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่เป็นการขยายผลตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบราชการไทย (2546-2550) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 ในส่วนของยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุง โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้มีการบูรณาการบริหารงานในลักษณะยึดพื้นที่โดยจะต้องมีการวางยุทธศาสตร์การพัฒนา การประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน การประสานสรรพกำลังและการจัดสรรทรัพยากรข้ามหน่วยงาน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด โดยเชื่อว่าศักยภาพแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามคิดหาวิธีการ ทำอย่างไรให้จังหวัดแต่ละจังหวัดมีความคิดในเชิงยุทธศาสตร์ ความคิดในเชิงการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่สะท้อนความเป็นจริงที่มีในจังหวัดนั้นๆ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายได้เร็ว จนทำให้ระบบผู้ว่าแบบ CEO (Chief Executive Office) คือการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในจังหวัดอย่างมีทิศทาง อย่างเช่น การกำหนดให้จังหวัดระยอง ชลบุรี จันทบุรี และตราด เป็นจังหวัดที่มียุทธศาสตร์เพื่อการท่องเที่ยว แหล่งเกษตรกรรม ผลไม้ แหล่งพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นผู้นำการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ศูนย์กลางการท่องเที่ยวระดับสากล ทิศทางเช่นนี้จะทำให้การพัฒนาและปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเรื่องการใช้ทรัพยากรที่ดินในแต่ละภูมิภาคมีรูปแบบและทิศทางที่เปลี่ยนไป

การกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดถือว่ามีผลโดยตรงต่อความสัมพันธ์ของปัญหาความขัดแย้งที่ดำรงอยู่และแนวโน้ม เช่นปัญหาที่เกิดขึ้นที่เกาะช้าง จังหวัดตราด ที่จะพัฒนาไปถึงขั้นสร้างกระเช้าข้ามเกาะช้าง กับผืนแผ่นดินในจังหวัดตราด ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าห้วงเวลาปัจจุบัน มีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงยุทธศาสตร์ของกลุ่มงานจังหวัดอย่างละเอียดที่มีผลโดยตรง ต่อทิศทางปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ดิน

ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดกับปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

ธีรยุทธ บุญมี (หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ 19 กุมภาพันธ์ 2547) กล่าวถึงเรื่องผู้ว่า CEO และปัญหาการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ว่า “...การแปรรูปทรัพยากร หรือทรัพย์สินรัฐเป็นทุน หรือบริหารงานแบบ CEO จะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการจัดการทรัพยากรโดยทุน ซึ่งนั่นหมายถึง ระบบบริหารราชการภูมิภาคแบบเบ็ดเสร็จจะผูกขาดในนามผู้ว่า CEO ซึ่งมีผลผูกพันต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งป่าไม้ ที่ดิน สัตว์ป่า โดยตรง” นั้นหมายความว่าต่อแต่นี้ไปจังหวัดในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดร่วมจะต้องมีทิศทางในการพัฒนาดังนี้

(1) กลุ่มจังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรีและจังหวัดตราด เป็นผู้นำการส่งออกสินค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรมและศูนย์กลางการท่องเที่ยวในระดับสากล การพัฒนาสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมให้ได้มาตรฐานขยายการค้าชายแดนยกระดับฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเป็นผู้นำในเอเชียอาคเนย์ เสริมสร้างสินค้า ธุรกิจการท่องเที่ยวสู่สากล การขยายฐานความร่วมมือชายแดน การส่งออกสินค้าเกษตรคุณภาพสูง

(2) กลุ่มจังหวัดฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว เป็นแหล่งรองรับการขยายตัวของเมืองหลวงและสนามบินสุวรรณภูมิ ศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และแพทย์แผนไทย ศูนย์กลางการขนส่งบรรทุกผลิตภัณฑ์ (Logistics) เชื่อมโยงเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม สู่ตลาดโลกเปิดประตูสู่อินโดจีน แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นทางเดินศึกษาธรรมชาติ เรือนยอดไม้ หรือ Canopy Walk การให้เอกชนเช่าพื้นที่ก่อสร้างที่พักแรม

(3) กลุ่มจังหวัด กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี เป็นฐานการผลิตและส่งออกสินค้าเกษตร อุตสาหกรรมสู่ชายแดนตะวันตกและนานาชาติ ด้วยระบบการผลิตที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

(4) กลุ่มจังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เป็นศูนย์กลางการผลิตและแปรรูปสินค้าประมงเป็นเส้นทางคมนาคมสู่ภาคใต้ เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและสุขภาพ พัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดและระหว่างประเทศ พัฒนาสภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลและสิ่งแวดล้อมเมือง เพื่อเชื่อมโยงกับทิศทางที่จะขยายฐานความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดน การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตร การพัฒนารูปแบบกิจกรรมการท่องเที่ยวหลากหลายเพื่อเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย

(5) จังหวัดอุทัยธานี เป็นแหล่งส่งเสริมการท่องเที่ยว

แผนผังยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคเหนือตอนบน (1.1 - 1.2)

เชื่อมโยงติดต่อกับนานาชาติ พัฒนา การท่องเที่ยว เกษตร
อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ / ตั้งคณะกรรมการเพื่อผลิตรายได้
แห่งชาติให้เป็นบริษัทไทยแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง (2.1 - 2.2)

เป็นศูนย์กลางการบริหารและอินโดจีน
แห่งเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวรับมรดก
โลกเป็น ๑ หรือ ๒ โลกเป็นศูนย์กลางนานาชาติ / สนับสนุนการจัดการกลุ่มมรดกและ
ลุ่มน้ำสาขา / เป็นศูนย์ธุรกิจข้ามพรมแดนของ
ประเทศ เนื่องจากมีศักยภาพด้านการผลิต
ข้าวเป็น ๑ ใน ๓ ของประเทศ / ส่งเสริมการ
ท่องเที่ยวโดยเฉพาะห้วยขาแข้ง

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคกลางตอนบน (3.1 - 3.2)

เป็นแหล่งพลังงาน และความรู้ด้านเทคโนโลยีและ
วัฒนธรรม ศูนย์กลางกระจายสินค้า ท่องเที่ยวและ
กีฬาทางน้ำ / เป็นแหล่งผลิต และรวบรวมสินค้าเกษตร
เพื่อการส่งออกอุตสาหกรรม และวัสดุก่อสร้าง

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคกลางตอนล่าง (4.1 - 4.3)

เป็นฐานการผลิต และส่งออกสินค้าเกษตร
อุตสาหกรรมภูเขาและตะวันตกและนานาชาติ
เป็นศูนย์กลางการผลิต และแปรรูปสินค้า
ประมง / เป็นเส้นทางคมนาคมสู่ภาคใต้ / เป็นแหล่ง
รถรับราชการด้วยตนเองเมืองหลวง และสนามบิน
สุวรรณภูมิ ประชุมอินโดจีน / แหล่งท่องเที่ยวเชิง
นิเวศ CANOPY WALK ทางเดินศึกษาธรรมชาติ
เชิงผาผืนไม้ / ให้ออกมาเช่าพื้นที่ก่อสร้างที่พักแรม
ในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ / อุทยานแห่งชาติเขา
พระยา และอุทยานแห่งชาติปางสีดา / SPA
ระดับนานาชาติ ในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่
แหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพและพัฒนแหล่ง
ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจังหวัดละ 10 แห่ง / ปี

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (6.1 - 6.3)

ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานด้านการบริการการท่องเที่ยว
พัฒนาเส้นทางเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยว โครงการกระเช้า
ลอยฟ้าขึ้นภูกระดึง หนึ่งจังหวัดหนึ่งพิพิธภัณฑ์ ตั้งเขต
เสรีการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (7.1 - 7.2)

พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวสายเทเลมรดก

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคตะวันออก (5.1)

ผู้นำการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เกษตรกรรม
ศูนย์กลางการท่องเที่ยวระดับสากล / กระเช้าไฟฟ้า
ข้ามเกาะช้าง จ.ตราด

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคใต้ (8.1 - 8.3)

เกาะสวรรค์ไร้มลพิษ (เกาะเต่า เกาะแตน เกาะเสม็ด
เกาะช้าง เกาะพยาม) รวมทั้งล่องเรือรอบเกาะ

ยุทธศาสตร์กลุ่มภาคใต้ชายแดน (9.1 - 9.2)

การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และพัฒนาศูนย์
การเรียนรู้ด้านนิเวศ / ตั้งศูนย์วิจัยและศึกษาธรรมชาติ
ป่าดิบชื้น ฮาลา - บาลา / ก่อสร้างถนนลาดยางเลียบริม
ขอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนบางลางเพื่อการท่องเที่ยว

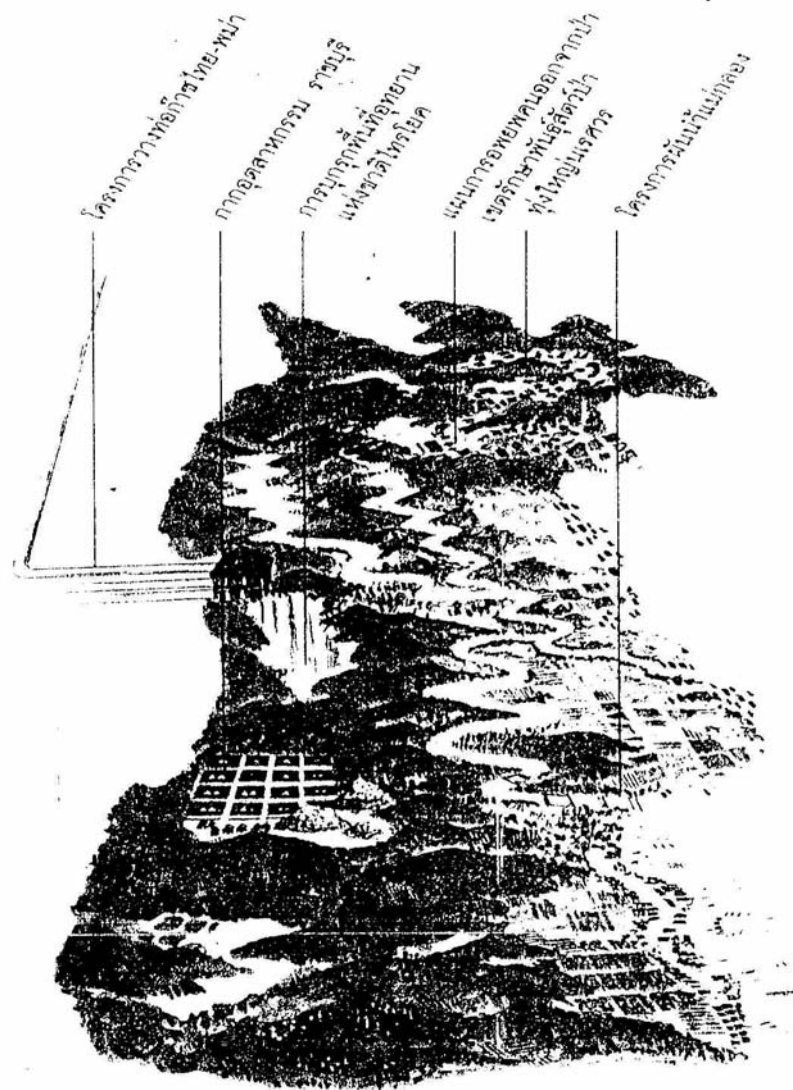
วัตถุประสงค์
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
อุทยานแห่งชาติ
พื้นที่ป่านอกเขตอนุรักษ์

มูลนิธิสืบนาคะเสถียร

ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาสภาพปัญหาและข้อมูลพื้นฐาน
เพื่อนำสู่การวิเคราะห์ในกรณีศึกษาและกรณีกลุ่มปัญหาเฉพาะเรื่อง เพื่อประกอบความเข้าใจทาง
ภูมิศาสตร์กายภาพ ฐานทรัพยากรและสภาพข้อมูลทั่วไป ผู้ศึกษาจึงขอเสนอข้อมูลประกอบการ
ศึกษา ดังนี้

สภาพภูมิศาสตร์และสถานการณ์ปัญหา

: ศึกษาภาคตะวันตกและภาคตะวันออก ภาคตะวันตก



ภาคตะวันตก

1. ภูมิประเทศ ฐานทรัพยากรและสภาพข้อมูลทั่วไป

ภาคตะวันตกประกอบด้วย 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรีและจังหวัดอุทัยธานี มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 53,157 ตารางกิโลเมตร¹⁴ หรือราว 33,223,125 ไร่ สภาพภูมิประเทศแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ พื้นที่ภูเขาทางด้านตะวันตก พื้นที่ลูกคลื่นลอนลาดในตอนกลาง และพื้นที่ราบทางฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่ด้านตะวันตกที่ประกอบด้วยเทือกเขาสูงที่เป็นเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า นั้น อุดมไปด้วยป่าไม้และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญ ที่ไหลลงตามความลาดเอียงของพื้นที่สู่บริเวณลุ่มทางด้านตะวันออก เช่น แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำเพชรบุรี แม่น้ำปราณบุรี เป็นต้น มีภูเขาหินปูนที่มีถ้ำและหินงอกหินย้อย กระจายอยู่ทั่วไป พื้นที่ลูกคลื่นค่อยลาดในตอนกลาง มีลักษณะเป็นที่ราบลูกกระพรวน สลับกับหินเขาเตี้ยๆ และค่อยลาดไปทางตะวันออก พื้นที่ราบทางด้านตะวันออกตอนบนเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำขนาดใหญ่และชายฝั่งทะเล ส่วนตอนล่างจะเป็นที่ราบแคบๆ ระหว่างภูเขา กับที่ราบชายฝั่งทะเล

เนื่องจากพื้นที่ที่มีเทือกเขาขนาดใหญ่ ทอดตัวอยู่ตลอดแนวชายแดนด้านตะวันตก และยังมีภูเขาโดดๆ กระจายอยู่เป็นจำนวนมากในพื้นที่ ทำให้ภาคตะวันตกเป็นแหล่งแร่ธาตุที่สำคัญของประเทศ เช่น แหล่งตะกั่ว ในเขตอำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี แหล่งทองคำที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดราชบุรีและจังหวัดกาญจนบุรี แหล่งแร่เหล็กในบริเวณเขาอิมคริม ราชบุรี แหล่งแร่รัตนชาติ ที่อำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี นอกจากนี้ยังมีแร่ธาตุอื่นๆ กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าเขาใกล้ชายแดนไทยพม่า เช่น ลิควิน หินน้ำมัน เฟลด์สปาร์ ฟอสเฟต มังกานีส ทองแดง เงิน ควอตซ์ หรือเขี้ยวหนูมาน แบริต์ พลวง เป็นต้น

จากข้อมูลพื้นที่ป่าปี 2536¹⁵ พบว่าในภาคตะวันตกยังมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ รวมทั้งสิ้น 28,096 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 17.5 ล้านไร่ (ไม่รวมป่าชายเลน) โดยมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ จากปี 2525 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่รวมทั้งสิ้น 30,823 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 19 ล้านไร่ แต่ในช่วง 11 ปี ที่ป่าลดลงเฉลี่ยถึงปีละ 1.5 ล้านไร่ ทั้งนี้ในภาคตะวันตกมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่สำคัญ คือ อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน อุทยานหาดวนกร อุทยานแห่งชาติน้ำตกห้วยยาง อุทยานแห่งชาติเอราวัณ อุทยานแห่งชาติเฉลิมรัตนโกสินทร์ อุทยานแห่งชาติ

¹⁴ ประจักษ์ ศิริบัณฑิตกุล. ปทานุกรมฉบับหลวง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์, ไม่ระบุปีที่พิมพ์.

¹⁵ อนุชาติ พวงสำลี. ท้องถิ่นของเรา ทำเมืองไทยให้น่าอยู่และยั่งยืน. กรุงเทพฯ : ชาญความร่วมมือเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาไทย, หน้า 56-75.

ไทรโยค อุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ อุทยานแห่งชาติต้นกระบือใหญ่ อุทยานแห่งชาติเขาแหลม เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง-ทุ่งใหญ่นเรศวร (ผืนป่าอุ้มผาง) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่ป๋าย และยังมีศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่า สถานีเพาะเลี้ยงสัตว์ป่า วนอุทยานและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า รวมมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวม 12.4 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 33.68 ของพื้นที่ทั้งหมดของภาคตะวันตก นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าผืนใหญ่ที่ยังคงความสมบูรณ์ของระบบนิเวศอีกหลายแห่ง ที่มีฐานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และเตรียมที่จะประกาศเป็นป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นอีก

จากสภาพของภูมิประเทศที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ส่งผลให้พืชพรรณในภาคตะวันตกมีความหลากหลายสูงยิ่ง ทั้งป่าดิบชื้น ป่าดิบแล้ง ป่าดิบเขา ป่าเบญจพรรณ ทุ่งหญ้า ป่าชายหาดและป่าในทะเล สำหรับผืนป่าขนาดใหญ่ในภาคตะวันตกที่มีเขตติดต่อกับภาคเหนือตอนล่าง คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง สำหรับพื้นที่ป่าชายเลนนั้น เนื่องจากพื้นที่ป่าชายเลนในเขตจังหวัดราชบุรีได้หมดไปแล้ว ปัจจุบันยังคงมีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่ใน 2 จังหวัดของภาคตะวันตก คือ ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรี จากข้อมูลในปี 2536 มีเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 4.06 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,537.5 ล้านไร่ จากที่ในปี 2518 เคยมีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่ 92 ตารางกิโลเมตร หรือ 57,500 ไร่ ในช่วง 18 ปีนี้เฉลี่ยลดลง ปีละ 3,053.47 ไร่ การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนนี้ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการทำฟาร์มเลี้ยงกุ้ง การทำนาเกลือ การขยายตัวของเมือง และโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจุบันกิจการนากุ้งไม่เพียงพเหมือนในอดีต ทำให้บริเวณนาุ้งเหล่านี้ถูกทิ้งให้มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม บางแห่งถูกถมเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านอื่น

ในภูมิภาคนี้มีแม่น้ำสายสำคัญ คือ แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำเพชรบุรี แม่น้ำปรางบุรี แม่น้ำแควน้อย แม่น้ำแควใหญ่ ทำให้เกิดที่ราบลุ่มแม่น้ำที่สำคัญ คือ ที่ราบลุ่มแม่น้ำแม่กลองที่ราบลุ่มแม่น้ำเพชรบุรี ที่ราบลุ่มแม่น้ำท่าจีน อาจกล่าวได้ว่า ลุ่มน้ำท่าจีน-แม่กลอง เป็นส่วนหนึ่งของที่ราบดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเจ้าพระยา หรือที่ราบลุ่มเจ้าพระยา โดยอาจมีอาณาบริเวณอยู่ทางลุ่มน้ำเจ้าพระยาขึ้นทิศตะวันตก และด้วยลักษณะผืนดินเหมาะสมกับการเพาะปลูก มีความอุดมสมบูรณ์สูง อันเกิดจากการทับถมของธาตุอาหารที่พัดพามากับสายน้ำใหญ่ทั้ง 3 สาย จึงเป็นแหล่งผลิตอาหารได้เพียงพอและมีเหลือพอที่จะส่งออกไปเลี้ยงผู้คนในภูมิภาคอื่นๆ ได้

แม่น้ำท่าจีน เป็นแม่น้ำสำคัญในที่ราบลุ่มภาคกลางขึ้นทิศตะวันตก ถือว่าเป็นต้นกำเนิดของการตั้งถิ่นฐานและบ่อเกิดของอารยธรรมของประเทศและภูมิภาคตะวันตก มาตั้งแต่สมัยโบราณจนกระทั่งปัจจุบัน แม่น้ำสายนี้แยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่บ้านปากคลองมะขามเฒ่า อำเภอดำรงวิทยะ จังหวัดชัยนาท แล้วไหลลงทางใต้ผ่านจังหวัดสุพรรณบุรี นครปฐม ออกสู่อ่าวไทยที่ตำบลท่าจีน จังหวัดสมุทรสาคร มีความยาว 325 กิโลเมตร แม่น้ำสายนี้มีชื่อเรียกแตกต่างกัน ตามท้องที่ที่ไหลผ่าน ช่วงต้นจากจังหวัดชัยนาท เรียกแม่น้ำมะขามเฒ่า ผ่านสุพรรณบุรีเรียกว่าแม่น้ำ

สุพรรณบุรี ผ่านนครปฐม ความยาว 97 กิโลเมตร เรียกแม่น้ำนครชัยศรีและผ่านจังหวัดสมุทรสาคร เรียกว่าแม่น้ำท่าจีน ลักษณะภูมิประเทศของกลุ่มน้ำท่าจีน คือ บริเวณทิศตะวันตกเฉียงเหนือ หรือ ส่วนใหญ่ของพื้นที่อำเภอด้านข้าง จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นบริเวณที่สูงเฉลี่ยมากกว่าที่อื่นๆ คือระดับ ความสูงเฉลี่ยประมาณ 50 เมตรเหนือระดับน้ำทะเล บริเวณนี้ส่วนมากเป็นภูเขา เนินเขา จากนั้น ระดับความสูงลดลงเรื่อยๆ

แม่น้ำแม่กลอง เป็นแม่น้ำสำคัญทางทิศตะวันตกของที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา มี กำเนิดมาจากเทือกเขาถนนธงชัยและตะนาวศรี ต้นกำเนิดของแม่น้ำอยู่ในจังหวัดตาก-กาญจนบุรี โดยแยกเป็นสองแคว ที่อยู่ในจังหวัดตากเรียกแควใหญ่ หรือแควศรีสวัสดิ์ ส่วนแควที่อยู่ในจังหวัด กาญจนบุรี เรียกแควน้อย หรือแควไทรโยค ทั้งสองแควไหลบรรจบที่ ตำบลปากแพรก อำเภอเมือง กาญจนบุรี กลายเป็นแม่น้ำใหญ่เรียกว่า แม่น้ำแม่กลอง ไหลผ่านอำเภอเมืองกาญจนบุรี ท่าม่วง ท่ามะกาใน จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอบ้านโป่ง โพธาราม อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี แล้ว ไหลผ่านอำเภอบางคนที อัมพวา ไปออกอ่าวไทย ที่ตำบลแหลมใหญ่ ในอำเภอเมืองสมุทรสาคร มีความยาวทั้งสิ้น 140 กิโลเมตร โดยลักษณะของภูมิประเทศของกลุ่มน้ำดังกล่าว แบ่งได้เป็นสองช่วง คือ แม่น้ำแม่กลองตอนบน และแม่น้ำแม่กลองตอนล่าง และอาจกล่าวได้ว่าแม่น้ำสายนี้เป็นแม่น้ำ สายที่มีปัญหา ซึ่งเกิดจากการระบายน้ำเสียของชุมชนขนาดใหญ่ โรงงานอุตสาหกรรม ที่ตั้งอยู่สอง ฝั่งแม่น้ำเป็นจำนวนมาก

[illegible]

เป็นที่น่าสังเกตว่า ลำน้ำในภาคตะวันตกส่วนใหญ่ไหลมาจากทางทิศตะวันตก มาทางทิศตะวันออกและถือเป็นสายน้ำที่ถูกปิดกั้นด้วยเขื่อนขนาดใหญ่แทบทั้งสิ้น โดยนับตั้งแต่จังหวัดตาก มีเขื่อนภูมิพล กันลำน้ำปิง ในภาคเหนือ ในจังหวัดกาญจนบุรีมีเขื่อนเขาแหลมปิดกั้นลำน้ำแควน้อย เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนท่าทุ่งนาและเขื่อนวชิราลงกรณ์ปิดกั้นลำน้ำแควใหญ่ ในจังหวัดเพชรบุรีมีเขื่อนแก่งกระจาน เขื่อนเพชร ซึ่งปิดกั้นลำน้ำเพชรบุรี เขื่อนปราณปิดกั้นลำน้ำปราณบุรี ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในจังหวัดสุพรรณบุรีมีเขื่อนกระเสียวปิดกั้นลำน้ำกระเสียว แต่พบว่าในฤดูแล้งก็ยังเกิดภาวะ การขาดแคลนน้ำ ส่วนในฤดูฝนมีปัญหายุทกภัย แม้กระนั้นก็ยังมีความพยายามสร้างเขื่อนน้ำโจนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ทุ่งใหญ่นเรศวร โครงการสร้างเขื่อนแม่ลามาหลวง ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นต้น

ทะเลและชายหาดในภาคตะวันตก โดยเฉพาะเขตจังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ มีความสวยงามตามธรรมชาติ มีศักยภาพสูงในการเป็นสถานที่ท่องเที่ยว มีเอกลักษณ์เฉพาะแหล่งที่แตกต่างกันไป มีคุณค่าทั้งในทางธรรมชาติวิทยา ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เช่น หาดแหลมหลวง หาดเจ้าสำราญ หาดปึกเตียน หาดหัวหิน หาดชะอำ หาดพระราชนิเวศมฤคทายวัน หาดสามพระยา หาดทับสะแก เป็นต้น ท้องทะเลในทางตอนเหนือ คือ ตั้งแต่ราชบุรี จะค่อนข้างตื้นและค่อยๆ ลาดลงไปทางใต้ในเขตประจวบคีรีขันธ์ มีกระแสน้ำพัดพาไปในทิศทาง ทั้งไหลขึ้นและไหลลงไปหยุดนิ่ง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงของชายหาดอยู่ตลอดเวลา โดยกระแสน้ำมีแนวโน้มที่จะกัดเซาะชายฝั่งทางด้านใต้และพัดพาทรายให้ไปกองทับถมงอกออกไปเป็นแหลมในทางตอนเหนือมากขึ้น

2. ชุมชน การตั้งถิ่นฐาน การดำเนินชีวิต

ด้วยกล่าวแต่แรกแล้วว่า จากลักษณะภูมิประเทศที่เป็นดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ จึงมีผลทำให้พื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำท่าจีน-แม่กลอง มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมแก่การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ จึงมีใช้เรื่องแปลกที่ปรากฏหลักฐานของประวัติศาสตร์และโบราณคดีก่อนประวัติศาสตร์อาศัยอยู่แถบลุ่มแม่น้ำทั้งสอง ก่อรูปเป็นชุมชนโบราณอายุชุมชนตั้งแต่ 2,500 –3,000 ปีล่วงมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เป็นที่ราบลุ่มล้าคลอง ทำให้มีโอกาสพัฒนาทางสังคมวัฒนธรรมได้มาก ด้วยมีเส้นทางคมนาคมที่ชุมชนสามารถสร้างเครือข่ายการติดต่อที่กว้างขวางมาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ลุ่มแม่น้ำแม่กลองตอนบน ตั้งถิ่นฐานนานกว่าชุมชนที่อยู่บนลุ่มน้ำแม่กลองตอนล่าง¹⁶

การตั้งถิ่นฐานของชุมชนในภาคตะวันตก สามารถแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ชุมชนบริเวณเขตภูเขาและที่ราบสูงด้านตะวันตก ชุมชนบริเวณเขตที่ราบลุ่มแม่น้ำตอนกลาง ชุมชนบริเวณเขตเมืองและชุมชนบริเวณเขตป่าชายเลนและชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก โดยชุมชนส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำและชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ในแถบภูเขา มีชุมชนอาศัยอยู่เบาบาง โดยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย ซึ่งอาศัยอยู่ที่ดอนเชิงเขา ส่วนในแถบที่ราบสูงด้านตะวันตก ซึ่งปริมาณน้ำฝนต่ำ แต่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างสูงเพราะมีวัตถุต้นกำเนิดที่เกี่ยวข้องกับหินปูน มักจะปลูกพืชไร่และไม้ผล เช่น อ้อย สับปะรด มะม่วง ในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กาญจนบุรี เพชรบุรี ในแถบที่ราบลุ่มแม่น้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์สูงเหมาะสมแก่การ

¹⁶ อภิญา บัวสรวง. การจัดการลุ่มน้ำเชิงบูรณาการ : กรณีศึกษาแม่น้ำท่าจีน-แม่กลอง. กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อ

ทำการเกษตร เพราะเป็นดินที่เกิดจากดินตะกอนรูปพัดที่ถูกพัดพามาด้วยสายน้ำ ทั้งยังมีการใช้สายน้ำเป็นเส้นทางคมนาคม ที่สำคัญมาตั้งแต่อดีต มีการตั้งถิ่นฐานชุมชนอย่างหนาแน่น โดยมีอาชีพส่วนใหญ่ในการทำเกษตร คือ ทำนา และทำสวนผลไม้มาตั้งแต่โบราณกาล และยังคงต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ ภาคตะวันตกยังเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญ โดยเฉพาะในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี โดยสุพรรณบุรี นั้นได้ชื่อว่า เป็นเมือง “ข้าวเจ้าและนาข้าว” โดยเป็นเมืองอยู่ข้าวอยู่ น้ำของสุพรรณบุรีนั้น มีมาแต่โบราณและยังคงต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ ภาคตะวันตกยังเป็นแหล่งผลไม้ที่สำคัญของประเทศ ทั้งชมพู มะนาว ส้มโอ ละครุด องุ่น โดยเฉพาะในเขตราชบุรี เพชรบุรี สำหรับแถบที่ราบชายฝั่งทะเลชุมชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำการประมง

ภาคตะวันออกนั้นถือเป็นแหล่งวัฒนธรรมที่เก่าแก่ มีบันทึกเป็นประวัติศาสตร์ย้อนหลังกลับไปถึงสมัยก่อตั้งมานานหลายร้อยปี เช่น เมืองกาญจนบุรี เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองคลองวาฬ เมืองสุพรรณบุรี และเนื่องจากเป็นดินแดนที่มีสภาพเหมาะสมต่อการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ทำให้พบว่ามีชุมชนต่างๆ ตั้งอยู่อย่างหลากหลาย ตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน พบหลักฐานทางโบราณทางคดี-ประวัติศาสตร์ ที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์อาศัยอยู่มาเนิ่นนานกว่า 10,000 ปี คือ เครื่องมือหินทั้งชนิดกะเทาะแบบหยาบ กับแบบขัดเป็นรูปสอยงามเป็นระเบียบ มีการพบหลุมศพที่มีการฝังมาหลายยุคหลายสมัยมีชนเผ่าต่างๆ อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างต่อเนื่อง

ชุมชนพื้นเมืองมีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อและการประกอบอาชีพอย่างชัดเจน เช่น การทำน้ำตาลสด น้ำตาลโตนด ขนตาล จาวตาลเชื่อม ขนหม้อแกงของชาวเพชรบุรี การทำขนมหวานของชาวเพชรบุรี ปัจจุบันชุมชนหลายแห่งมีวัฒนธรรมอันมีลักษณะของตนเอง เช่นชุมชนชาวประมง บริเวณหาดเจ้าสำราญ มีเทคโนโลยีพื้นบ้านของตนเองในการแปรรูปอาหารจากท้องทะเลที่สืบเนื่องติดต่อกันมานาน การใช้ความชำนาญในการต่อเรือ กลุ่มชนเชื้อสายลาว เช่น ลาว ไชย หรือไทยทรงดำ ซึ่งอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในอำเภอยะโฮย จังหวัดเพชรบุรี ตั้งแต่สมัยตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ มีวัฒนธรรมการถักทอผ้าขึ้น หัตถกรรมจักสาน การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนที่มีลักษณะเฉพาะกลุ่มพิเศษ กลุ่มคนไทยเชื้อสายไทยยวน หรือโยนก ซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณตำบลคูบัว อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี กลุ่มคนไทยเชื้อสายไทยยวน บริเวณดอนแร่ อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี กลุ่มคนไทยเชื้อสายลาวพวนซึ่งตั้งถิ่นฐานบริเวณบ้านพลูหลวง อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนไทยเชื้อสายลาวเวียง บริเวณอำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี กลุ่มคนไทยเชื้อสายมอญ ในเขตอำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี และกลุ่มคนไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงในบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า และที่ราบลุ่มแม่น้ำท่าจีน – แม่กลอง ในจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ อุทัยธานีและเพชรบุรี

3. สังเขปฐานข้อมูลระดับจังหวัดในภาคตะวันตก

เพื่อประกอบความเข้าใจและใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษา สำนวณข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในภาคตะวันตกทั้ง 6 จังหวัด ผู้ศึกษาจึงรวบรวมฐานข้อมูลเบื้องต้นของแต่ละจังหวัดนำเสนอในงานวิจัยในครั้งนี้ โดยหยิบยกข้อมูลเบื้องต้นที่ปรากฏอยู่ในหนังสือปทานุกรมฉบับหลวง¹⁷ ใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการศึกษาดังนี้

(1) จังหวัดกาญจนบุรี

ตั้งศาลากลางจังหวัดอยู่ที่ตำบลปากแพรก ฝั่งซ้ายของแม่น้ำแม่กลอง

อาณาเขต

ทิศเหนือ จรด จังหวัดตาก อุทัยธานีและสุพรรณบุรี

ทิศใต้ จรด จังหวัดราชบุรี

ทิศตะวันออก จรด จังหวัดสุพรรณบุรี

ทิศตะวันตก จรด ประเทศสหภาพพม่า

ภูมิประเทศ

อาณาบริเวณทางทิศเหนือและทิศตะวันตก เป็นป่าสูงและมีภูเขาสูงๆ อยู่ทั่วไป ทางทิศตะวันออกและทิศใต้เป็นที่ราบลุ่ม ที่ว่างระหว่างเขาเป็นการทำไร่ เช่น ไร่ข้าวโพดและไร่อ้อย อาชีพหลักได้แก่ การทำไร่ยาสูบ ทำนา ตัดไม้ เฝาย่าน ทำเหมืองแร่ สานเสื่อรวก ขุดพลอย ล่าสัตว์ และเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

อุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ โรงงานกระดาษของรัฐบาล ซึ่งทำการเปิดเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2481 นอกจากนี้ยังมีอุตสาหกรรมของเอกชน เช่น โรงงานเส้นไหม โรงงานย่อยหิน สินค้าของจังหวัด มีข้าว กระดาษ พลอย เสื่อรวก ยาสูบ ถ่าน ไม้ไผ่ มะพร้าว และกระป๋อง

ตามประวัติความเป็นมา เมืองกาญจนบุรีถูกสร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1350 ถือเป็นเมืองสำคัญของแคว้นสุพรรณภูมิ หรืออู่ทอง ต่อมาได้นามว่าเมืองศรีอยุธยา ประมาณ พ.ศ. 1550 ขอมได้แผ่อำนาจเข้ามาถึงเมืองอู่ทอง เมืองกาญจนบุรีจึงตกอยู่ในอำนาจขอม ซึ่งยังมีโบราณวัตถุ โบราณสถานของขอมปรากฏอยู่ที่ ตำบลสิงห์ อำเภอไทรโยค เมืองกาญจนบุรีเป็นเมืองหน้าด่านสำคัญตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เพราะอยู่ติดเขตแดนพม่า ครั้นกรุงศรีอยุธยาเสียกรุงแก่พม่าครั้งที่ 2 เมืองกาญจนบุรีได้ร้างไป พอสิ้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระเจ้าปะดุงยกทัพใหญ่มาตีประเทศไทย พ.ศ.

¹⁷ ประจักษ์ ศิริวิญญูพิทยกุล. ปทานุกรม ฉบับหลวง. (อ้างแล้ว)

2328 บริเวณด้านเจดีย์ 3 องค์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า จักรพรรดิเกล้าฯ ให้กรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท ยกทัพไปตั้งรับที่ทุ่งลาดหญ้า ทำให้กองทัพพระเจ้าปะดุงแตกพ่ายไป

ต่อมา พ.ศ.2363 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเมืองขึ้นใหม่ ที่ตำบลปากแพรก ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำแม่กลอง ตอนที่แควใหญ่กับแควน้อยมาบรรจบกัน กระทั่งมาสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม พิจารณาเห็นว่าตัวเมืองเดิมชำรุดทรุดโทรม คับแคบขยายออกไปไม่ได้ จึงย้ายไปปลูกสร้างใหม่ ที่บ้านบ่อ ตัดถนนแสง-ชูโตและเปิดทำการศาลากลางเมื่อ พ.ศ. 2498

จังหวัดกาญจนบุรีมีเนื้อที่ 19,486 ตารางกิโลเมตร มี 12 อำเภอ คือ เมืองกาญจนบุรี ด้านมะขามเตี้ย ทองผาภูมิ ท่าม่วง ท่ามะกา ไทรโยค พนมทวน เลาขวัญ ศรีสวัสดิ์ สังขะบุรีและหนองปรือ

(2) จังหวัดสุพรรณบุรี

ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ที่ตำบลท่าพี่เลี้ยง บนฝั่งขวาของแม่น้ำสุพรรณ

บริเวณที่ตั้ง ทิศเหนือ จรด จังหวัดชัยนาทและอุทัยธานี
ทิศตะวันออก จรด จังหวัดสิงห์บุรีและจังหวัดอ่างทอง
ทิศใต้ จรด จังหวัดนครปฐม
ทิศตะวันตก จรด จังหวัดกาญจนบุรี

ภูมิประเทศ

ตอนเหนือและตะวันตกเป็นป่าและเนินเขา บางแห่งเป็นที่ราบนอกนั้นเป็นที่ราบลุ่มทั่วไป อาชีพสำคัญได้แก่ ทำนา ทำไร่ ทำน้ำตาลโตนด ตัดไม้และเผ่าถ่าน มีโรงงานอุตสาหกรรมทำน้ำตาล

จังหวัดนี้เป็นเมืองโบราณ นักประวัติศาสตร์และนักโบราณคดีกล่าวว่า คำว่า “สุพรรณบุรี” นั้นตั้งขึ้นมาจาก คำว่า อุทอง หรือสุพรรณภูมิ ในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงเรียกชื่อว่า “สุวรรณ” เป็นเมืองสมัยทวารวดี เมื่อพระเจ้าอุทอง (สมเด็จพระราชาธิราชที่ 1) ไปครองเมืองสุพรรณบุรี แต่ให้ย้ายมาตั้งที่ริมแม่น้ำใหญ่ คือ แม่น้ำสุพรรณ ในตำบลรั้วใหญ่ อำเภอเมืองสุพรรณบุรีเดิมนี่

จังหวัดสุพรรณบุรีมีเนื้อที่ 5,339 ตารางกิโลเมตร มี 10 อำเภอ คือ เมืองสุพรรณบุรี ดอนเจดีย์ ด้านช้าง เดิมบางทางบวช บางปลาหมี่ ศรีประจันต์ สองพี่น้อง สามชุก อุทอง และหนองหญ้าไซ

(3) จังหวัดราชบุรี

ศาลากลางตั้งอยู่ที่ตำบลหน้าเมือง

บริเวณที่ตั้ง ทิศเหนือ จรด จังหวัดกาญจนบุรี นครปฐม
ทิศตะวันออก จรด จังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร
ทิศใต้ จรด จังหวัดเพชรบุรี
ทิศตะวันตก จรด ประเทศสหภาพพม่า

ภูมิประเทศ

ทางทิศเหนือ และทิศตะวันตกเป็นป่าไม้และภูเขาสูง ทิศตะวันออกและทิศเหนือรอบในเป็นที่ราบ ทิศใต้เป็นที่ราบสูง อาชีพ ได้แก่ การทำนา ทำไร่ ทำเครื่องปั้นดินเผา สินค้าที่สำคัญ มี ข้าว ปูนขาว ปูนแดง พริก หอม กระเทียมและเครื่องปั้นดินเผา จังหวัดนี้นอกจากมีชาวไทยพื้นเมืองแล้ว ยังมีกะเหรี่ยงซึ่งอยู่บนเชิงเขาและลาวโซ่ง ซึ่งเป็นชาวไทยพวกหนึ่งที่มาจากแคว้นหลวงพระบาง อาศัยประจำถิ่นอยู่ด้วย

จังหวัดราชบุรี เป็นเมืองโบราณเมืองหนึ่ง เป็นเมืองมาแล้วก่อนสมัยขอมได้มาแผ่อำนาจจักรวรรดินี้ แต่ไม่มีหลักฐานแน่นอนว่าสร้างเมื่อใด หากพบว่ายังมีโบราณสถานฝีมือขอมปรากฏอยู่ อยู่ที่พระปรางค์วัดหน้าพระธาตุ ลักษณะและฝีมือรุ่นเดียวกับพระปรางค์ที่วัดกำแพงแลง จังหวัดราชบุรี ในหลักฐานศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ว่าราชบุรีเป็นเมืองขึ้นของกรุงสุโขทัย ตัวเมืองตั้งอยู่ทางฝั่งของแม่น้ำแม่กลอง โดยเมื่อดังกล่าวเคยเป็นที่ตั้งทัพศึกพม่าสมัย กรุงศรีอยุธยา ธนบุรีและรัตนโกสินทร์ ปัจจุบันเรียกเมืองเก่าที่ยังหลงเหลืออยู่กำแพงเมืองเนินดิน ว่า “ค่ายหลุมดิน” ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเลิศหล้านภาลัย โปรดให้ย้ายมาสร้างเมืองใหม่ที่ฝั่งแม่น้ำแม่กลอง เมื่อ พ.ศ. 2360 ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงพยาบาลอยู่ปัจจุบันนี้ พอถึงรัชกาลที่ 5 เมื่อจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล จึงได้ย้ายเมืองไปตั้งทางฝั่งแม่น้ำแม่กลอง เมื่อ พ.ศ. 2440 โดยตั้งเมืองลงไปทางใต้ ซึ่งปรากฏอยู่จนทุกวันนี้

ราชบุรีมีเนื้อที่ 9,130 ตารางกิโลเมตร มีทั้งหมด 9 อำเภอ คือ อำเภอเมืองราชบุรี จอมบึง ดำเนินสะดวก บางแพ บ้านโป่ง ปากท่อ วัดเพลงและสวนผึ้ง

(4) จังหวัดเพชรบุรี

ศาลากลางตั้งอยู่ที่ตำบลคลองกระแซง อำเภอเมืองเพชรบุรี

บริเวณที่ตั้ง

ทิศเหนือ จรด จังหวัดราชบุรี

ทิศใต้ จรด ประจวบคีรีขันธ์

ทิศตะวันตก จรด ทิวเขาตะนาวศรี ซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตแดนประเทศไทยกับสหภาพพม่า

ทิศตะวันออก จรด ทะเลอ่าวไทย

ภูมิประเทศ

เป็นที่ลาดจากทิศตะวันตก มาทางทิศตะวันออก ทางทิศตะวันตกเป็นป่าและเขา นอกจากนั้นเป็นที่ราบจนถึงชายฝั่งทะเล อาชีพสำคัญ คือ ทำนา ทำน้ำตาลโตนด ทำไร่ ทำสวนผัก ทอผ้า ตัดไม้ เฆมถ่าน ทำนาเกลือ ทำประมงทำได้อสินค้าที่สำคัญและมีชื่อเสียงของจังหวัด คือ น้ำตาลโตนดและข้าวเกรียบงา

จังหวัดเพชรบุรีเป็นเมืองเก่าแก่เมืองหนึ่งของประเทศ แต่ไม่มีศิลาจารึกเป็นหลักฐานกล่าวถึง ว่าเมืองนี้ได้ตั้งขึ้นเมื่อใด นักโบราณคดีและนักประวัติศาสตร์สันนิษฐานว่า เมืองนี้เป็นเมืองของขอมมาก่อน เช่นเดียวกับเมืองอื่นๆ ในแคว้นสุวรรณภูมิและทวารวดี และเป็นเมืองที่ได้รับอารยธรรมจากอินเดียมาตั้งแต่พราหมณ์เริ่มเข้ามายังแคว้นสุวรรณภูมิ

เพชรบุรีมีเนื้อที่ 6,357 ตารางกิโลเมตร มี 8 อำเภอ คือ อำเภอเมืองเพชรบุรี แก่งกระจาน เขาย้อย ชะอำ ท่ายาง บ้านลาด บ้านแหลมและหนองหญ้าปล้อง

(5) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ที่ ตำบล ประจวบคีรีขันธ์ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์

บริเวณที่ตั้ง

ทิศตะวันออก จรด ทะเลอ่าวไทย

ทิศใต้ จรด จังหวัดชุมพร

ทิศตะวันตก จรด ทิวเขาตะนาวศรี

ทิศเหนือ จรด จังหวัดเพชรบุรี

ภูมิประเทศ

ทางตะวันออก จากเหนือไปได้ เป็นที่ราบชายทะเล มีป่าละเมาะและมีเขาบ้างเป็นบางแห่ง ทางตะวันตกจากเหนือไปได้เป็นป่าดง มีเขาเป็นพืดตลอดไปจนถึงทิวเขาตะนาวศรี ซึ่งเป็นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า อาชีพที่สำคัญได้แก่ การทำนา ทำไร่ หาของป่า ตัดไม้ เฆมถ่าน ขุดแร่ และทำประมง ในจังหวัดนี้มีสถานีวิจัยการบินพลเรือนและมีการอนุญาตตั้งคอกจับช้างป่า

ประวัติของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์นั้น ถือเป็นเมืองโบราณตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เรียกว่า เมืองนารัง ตั้งอยู่บริเวณริมคลองบางนางรม อยู่บริเวณรถไฟชั้นกระได แต่ได้เลิกร้างเสียคราวหนึ่ง และมาตั้งขึ้นในรัชกาลที่ 2 ที่ปากคลองบางนางรม เรียกว่า เมืองบางนางรม ย้ายไปที่เมืองกุยถึงรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2398 โปรดให้เปลี่ยนชื่อเมืองบางนางรม เป็นเมืองประจวบคีรีขันธ์ รวมทั้งที่เมืองกุยและเมืองคลองวาฬเข้าเป็นท้องที่เดียวกัน ถึงรัชกาลที่ 5 ใน พ.ศ. 2437 ยุบเมืองประจวบคีรีขันธ์ เป็นอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ ขึ้นจังหวัดเพชรบุรี แต่ยังคงตั้งที่ว่าการอยู่ที่เมืองกุย พ.ศ. 2446 จึงย้ายที่ว่าการมาตั้งที่อำเภอเกาะหลัก ครั้น พ.ศ. 2449 โปรดให้รวมอำนาจ 3 อำเภอ คือ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ อำเภอเมืองปราณบุรี ซึ่งขึ้นจังหวัดเพชรบุรีและเมืองกำเนิดนพคุณ ซึ่งขึ้นจังหวัดชุมพร ตั้งขึ้นเป็นเมืองเรียกว่า เมืองปราณบุรี แต่ไปตั้งศาลากลางจังหวัดที่ตำบลเกาะหลัก อำเภอประจวบคีรีขันธ์ จึงเป็นอำเภอเมืองของจังหวัดปราณบุรี ต่อมาในรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2459 โปรดให้เปลี่ยนชื่อจังหวัดปราณบุรี เป็นจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ประจวบคีรีขันธ์มีเนื้อที่ 6,373 ตารางกิโลเมตร มีทั้งหมด 8 อำเภอ คือ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ กุยบุรี ทับสะแก บางสะพาน บางสะพานน้อยและหัวหิน

(6) จังหวัดอุทัยธานี

ศาลากลางจังหวัด ตั้งอยู่ที่ตำบลอุทัยใหม่ อำเภอเมืองอุทัยธานี ฝั่งขวาของแม่น้ำสะแกกรัง

บริเวณที่ตั้ง

ทิศตะวันออก จรด จังหวัดชัยนาทและนครสวรรค์

ทิศตะวันตก จรด จังหวัดกาญจนบุรีและตาก

ทิศเหนือ จรด จังหวัดนครสวรรค์

ทิศใต้ จรด จังหวัดชัยนาท กาญจนบุรีและจังหวัดสุพรรณบุรี

ภูมิประเทศ

พื้นที่ตะวันออกส่วนมากเป็นที่ราบและดินปนทรายเหมาะสำหรับการทำนา ทางตะวันตกแทบทั้งหมดเป็นป่าดงและเขา เป็นที่ล่ำสัตรี และทำไร่ อาชีพได้แก่ ทำนา ทำไร่ และตัดไม้

จังหวัดนี้เป็นเมืองโบราณ มีหลักเมืองและพระปรางค์เป็นหลักฐานที่ชัดเจน สันนิษฐานว่าเก่าถึงสมัยลพบุรี ตัวเมืองโบราณตั้งอยู่ที่เมืองอุทัยเก่า อำเภอหนองฉาง เมืองนี้ถูกพม่าเผาสมัยกรุงธนบุรี ทำให้ร้างไปช่วงหนึ่ง ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เจ้าเมืองอุทัยกลัวความไข้ไม่กล้าขึ้นไปอยู่เมืองอุทัยเก่า จึงอนุญาตให้ตั้งบ้านเรือนและว่าราชการที่อยู่ที่บ้านสะแกกรัง ซึ่งเวลานั้นอยู่ในเขตเมืองชัยนาท ครั้นต่อมาในรัชกาลที่ 4 มีผู้อพยพไปอยู่บ้านสะแกกรังมาก

ขึ้น มีพวกพ่อค้าไปตั้งซื้อขายข้าวกันมากขึ้น เจ้าเมืองเลยตั้งที่ว่าการอยู่ที่นั่นตลอดมา จนถึง พ.ศ. 2435 ได้โปรดให้ยกบ้านสะแกกรังไปขึ้นจังหวัดอุทัยธานี และตั้งศาลากลางอยู่ที่นั่นจนบัดนี้

อุทัยธานีมีเนื้อที่ 6,472 ตารางกิโลเมตร มี 8 อำเภอ คือ อำเภอเมืองอุทัยธานี ทัพทัน บ้านไร่ ลานสัก สว่างอารมณ์หนองขาหย่างหนองฉางและห้วยคต

4. สภาพปัญหาโดยสังเขป

- ภาคตะวันตก เป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชนลุ่มน้ำสำคัญหลายลุ่มน้ำ เช่น ลุ่มน้ำท่าจีน ลุ่มน้ำสุพรรณ ลุ่มน้ำแม่กลอง ลุ่มน้ำเพชรบุรี ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ เป็นอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศและยังเป็นแหล่งสร้างผู้นำ ศิลปินที่มีอิทธิพลจากธรรมชาติอันงดงามของป่าผืนใหญ่ คือ ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร - ห้วยขาแข้ง อันถือเป็นมรดกของโลกที่มีชนเผ่ากะเหรี่ยงเป็นผู้ดูแลรักษา พืชพันธุ์ด้วยจิตวิญญาณ มาหลายชั่วอายุคน

- ภาคตะวันตก มีปัญหาเมืองและอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในเขตจังหวัดอุทัยธานี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี สมุทรสงคราม ก่อให้เกิดปัญหามลพิษและเน่าเสียในแม่น้ำสายต่างๆ การแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ภาวะน้ำเค็มทะเลรุกเข้ามาในแม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำเพชรบุรี และกรณีความขัดแย้งเรื่องการจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน โรงงานอุตสาหกรรมกับชุมชน ในขณะที่มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อจัดทำรีสอร์ทและสนามกอล์ฟอย่างกว้างขวางในจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์

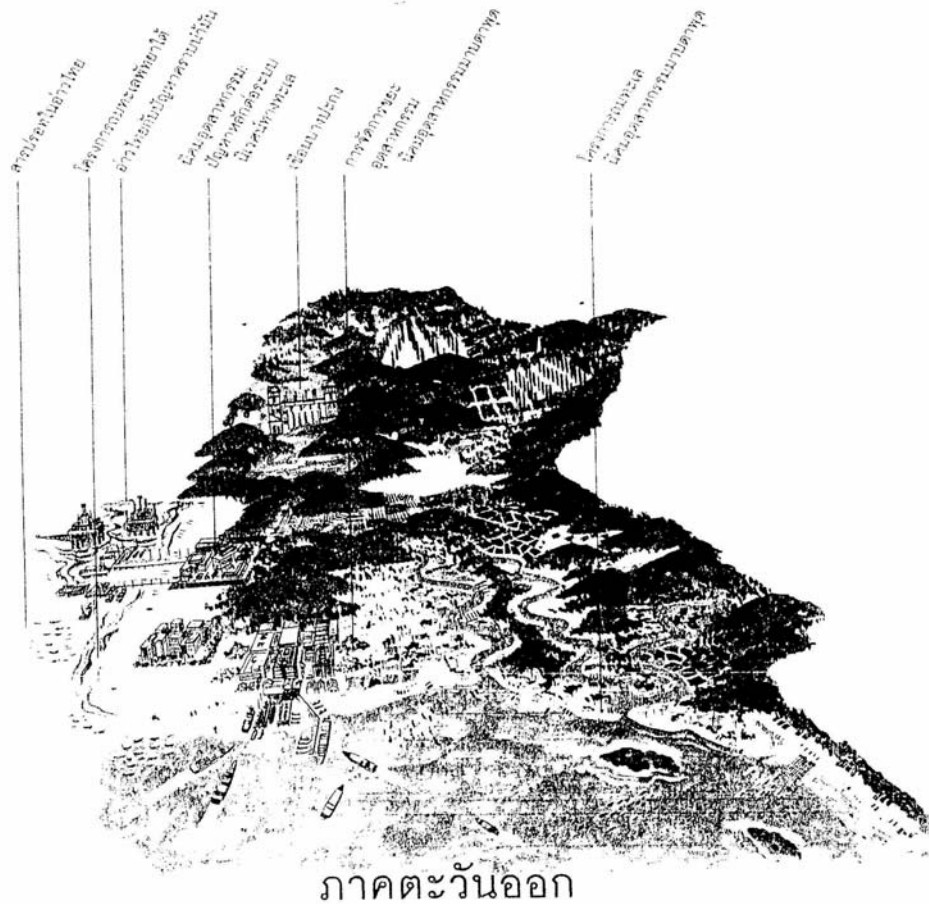
- เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผังเมืองขยายตัวโดยขาดการวางแผน การอพยพของแรงงานเข้าสู่เมืองสูงขึ้นเกิดปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดมากขึ้นในเมือง

- ประชาชนในภาคเมืองและชนบทโดยเฉพาะที่อยู่ห่างไกล ขาดข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ ไม่สามารถปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงและพืชพันธุ์สิ่งแวดล้อมของตนจากผู้มีอิทธิพลภายนอกได้

- วัฒนธรรม องค์ความรู้และวิถีชีวิตของลุ่มน้ำที่มีการสืบทอดมาอย่างยาวนาน กำลังถูกลืมและเปลี่ยนจากแม่น้ำมาสู่ถนน การเชื่อมโยงชุมชนต้นน้ำกับปลายน้ำ การดูแลอนุรักษ์พันธุ์ปลา พืชในน้ำหลากหลายพันธุ์ การเชื่อมโยงวัดกับชุมชนตามลำน้ำมีการเปลี่ยนแปลงและขาดการสืบทอดอย่างต่อเนื่อง¹⁸

¹⁸ เครือข่ายองค์กรสิ่งแวดล้อม 38. สรุปสถานการณ์สภาพแวดล้อมและวิสัยทัศน์ภาค. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมมนาเวทีสิ่งแวดล้อมไทย 38, 2538

ภาคตะวันออก



1. ภูมิประเทศ ฐานทรัพยากรและสภาพข้อมูลทั่วไป

ภาคตะวันออกประกอบด้วย 8 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว ระยอง ชลบุรี จันทบุรีและตราด มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 36,502 ตารางกิโลเมตร หรือ ราว 22,813,750 ไร่ โดยมีทิศเหนือติดต่อกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทิศตะวันออกติดกับประเทศกัมพูชา ทิศตะวันตกติดกับอ่าวไทย สมุทรปราการและกรุงเทพมหานคร ทิศใต้จรดอ่าวไทย ด้วยลักษณะดังกล่าวสามารถแบ่งภาคตะวันออกตามลักษณะที่ตั้งได้เป็น 2 ส่วน คือ ภาคตะวันออกส่วนบน ได้แก่จังหวัด นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว ฉะเชิงเทราและพื้นที่บางส่วนของจังหวัด ชลบุรี ส่วนภาคตะวันออกส่วนล่าง ได้แก่ บริเวณจังหวัดระยอง จันทบุรีและตราด จังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ใหญ่ที่สุด รองลงมาได้แก่ จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดที่มีพื้นที่น้อยที่สุด คือ จังหวัดนครนายก

ภูมิประเทศของภาคตะวันออกเฉียงตอนบน เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกงและปราจีนบุรี ซึ่งเกิดจากการเคลื่อนตัวหลุดต่ำของแผ่นดิน (Faulting) ภูมิประเทศทั่วไปจึงเป็นลำน้ำใหญ่ทอดตัวอยู่ในแนวตะวันออก-ตะวันตก และต้นน้ำที่เกิดจากเทือกเขาสูงติดกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในเขตจังหวัดนครราชสีมา ไหลลงได้เป็นลุ่มน้ำนครนายก และต้นน้ำที่เกิดจากบริเวณที่สูงชายแดนจังหวัดจันทบุรีกับกัมพูชาเป็นลำน้ำท่าจีนมาบรรจบกับลำน้ำนครนายก รวมเป็นแม่น้ำบางปะกงสายใหญ่ไหลลงสู่อ่าวไทย ที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พื้นที่บริเวณนี้จึงประกอบด้วยพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ที่ดอนและที่ราบตะกอนแม่น้ำ ของแม่น้ำบางปะกง แม่น้ำปราจีนบุรี แม่น้ำนครนายกและลำน้ำสาขา

ด้วยภาคตะวันออก เป็นภาคที่มีลักษณะพิเศษทางภูมิศาสตร์ ดังนั้นจึงมีผลต่อการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก โดยพบว่า¹⁹

- ด้านทิศเหนือ เป็นส่วนหนึ่งของเขตที่ราบสูงอีสานเป็นเขตแห้งแล้ง คือ จังหวัดสระแก้วบริเวณอำเภอตาพระยา อร์ญประเทศและอำเภอเมือง รวมทั้งบางส่วนของจังหวัดปราจีนบุรี
- ด้านทิศใต้ เป็นที่ราบเชิงเขาเหมาะแก่การเพาะปลูกพืชไร่คือ บางส่วนของ จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอพนมสารคาม สนาบชัยเขตและท่าตะเกียบ จังหวัดชลบุรีและระยอง เป็นพื้นที่ที่มีผลผลิตพืชไร่เป็นอันดับหนึ่งของประเทศ
- ด้านทิศตะวันออก เป็นเขตอากาศแบบภาคใต้เหมาะแก่การปลูกยางพารา และพืชสวนคือ จังหวัดระยอง(บางส่วน) จันทบุรี และตราด จนมีการกล่าวขานกันของผู้คนในท้องถิ่นว่า “เป็นดินแดนแห่งฝนแปดแดดสี่”
- ด้านทิศตะวันตก และบางส่วนของทิศเหนือเป็นเขตที่ราบภาคกลางเหมาะแก่การปลูกข้าวคือ สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา (บางส่วน) และบางส่วนของจังหวัดนครนายก เป็นพื้นที่ที่เคยมีผลผลิตข้าวต่อไร่สูงสุดในประเทศไทย

จากลักษณะของภูมิประเทศดังกล่าว มีผลต่อการประกอบอาชีพของประชากรในภูมิภาคนี้โดยตรง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตร โดยมีพื้นที่ตอนกลางและใต้ของภาคเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชายทะเลฝั่งตะวันออกเป็นที่สูงสลับเนินและที่ราบริมฝั่งทะเลแคบๆ แบ่งน้ำไหลลงที่ต่ำกว่าลุ่มน้ำบางปะกง และเป็นต้นน้ำที่ไหลลงได้สายสั้นๆ หลายสาย เช่น แม่น้ำระยอง แม่น้ำประแส คลองวังโตนดและแม่น้ำเวฬุ ส่วนบริเวณชายฝั่งทะเลเป็นที่ราบระหว่างเชิงเขา กับชายทะเลยาวตลอดแนว

¹⁹ ชรินทร์ ดวงดารา. ภาพรวมสถานการณ์ที่ดินภาคตะวันออก. เอกสารเผยแพร่ของสหพันธ์ประชาชนเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

ภาคตะวันออก : ไม่มีระบุปีที่เผยแพร่.

ชายฝั่งทะเล และมีที่ราบลุ่มปากแม่น้ำสายต่างๆ ซึ่งมีป่าชายเลนหรือป่าโกงกางขึ้นอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งชายฝั่งทะเลของจังหวัดจันทบุรี และตราด ส่วนชายฝั่งทะเลจังหวัดอื่นๆ มักเป็นหาดทรายเป็นส่วนใหญ่ เช่น หาดบางแสน หาดพัทยา หาดจอมเทียนในจังหวัดชลบุรี หาดแม่รำพึง หาดบ้านเพและหาดแม่พิมพ์ในจังหวัดระยอง ซึ่งบริเวณชายฝั่งทะเลอาจแบ่งได้เป็น 2 โซน ตามความแตกต่างทางสมุทรศาสตร์ คือ บริเวณชายฝั่งด้านทิศใต้ตั้งแต่สัตหีบมาทางด้านตะวันออก ชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกเป็นส่วนหนึ่งของอ่าวไทยตอนบน พื้นที่ท้องทะเลไม่ค่อยมีคลื่นขนาดใหญ่ ด้านตะวันออกของอ่าวมีเกาะหลายเกาะที่สำคัญ ได้แก่ เกาะสีชัง เกาะไผ่ เกาะล้าน และเกาะขาม โดยเกาะเหล่านี้ช่วยป้องกันคลื่นลมให้กับพื้นที่ชายฝั่งด้านหลังเกาะได้มาก ส่วนชายฝั่งด้านทิศใต้ติดต่อกับอ่าวไทยโดยตรง ห่างจากฝั่งมีเกาะเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะพื้นที่สัตหีบ มีเกาะสำคัญ คือ เกาะแสมสาร เกาะเสม็ด เกาะช้าง เกาะกูด โดยเกาะเหล่านี้ช่วยป้องกันคลื่นขนาดใหญ่ไม่ให้ปะทะชายฝั่งทะเลและใช้ด้านหลังเกาะเป็นที่จอดเรือประมง เช่น บริเวณบ้านเพ มีเกาะเสม็ดช่วยบังคลื่น บริเวณอ่าวตราด มีเกาะช้าง เกาะกูด ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เพาะปลูกผลไม้ยางพารา ทำการประมงในบริเวณที่ติดทะเล

ในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ภาคตะวันออกอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้ ทั้งป่าดงดิบ ป่าเบญจพรรณ ป่าเต็งรังและป่าชายเลนในสมัยกรุงศรีอยุธยาบางเมืองในภาคตะวันออกเป็นเมืองส่งส่วยไม้แดง ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เมืองชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเป็นแหล่งต่อเรือสำเภาที่สำคัญของประเทศ ทรัพยากรแร่ที่สำคัญในภาคนี้ คือ พลวง เหล็ก ทรายแก้ว ดินขาว แร่รัตนชาติ เช่น ทับทิม โกเมน เพทาย โพลิน การเจียรไนอัญมณีและการประดิษฐ์เครื่องประดับเพื่อการส่งออก ซึ่งพบมากที่อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด และเขตติดต่อระหว่างจังหวัดตราดและจันทบุรี บริเวณอำเภอขลุง และอำเภอเขาสมิง รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติประเภทก๊าซธรรมชาติจากกันอ่าวไทย ทำให้ภาคตะวันออกเป็นศูนย์กลางการผลิตพลังงานน้ำมันปิโตรเลียม ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานก๊าซ

ลักษณะการใช้ที่ดินทั่วไป เช่น ของภาคตะวันออก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม โดยเฉพาะในบริเวณที่ราบลุ่มน้ำต่างๆ จะใช้ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เช่น ปลา กุ้ง หนู เป็ด ไก่ ถัดขึ้นมาก่อนถึงที่สูงเป็นเขตของผลไม้ ไม้ยืนต้น ยางพารา ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ และได้รับการส่งเสริมการปลูกมากในปัจจุบัน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง พื้นที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่แถบภาคตะวันออกตอนล่าง โดยเฉพาะด้านตะวันออกเฉียงใต้ของภาค ในจังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด เช่น เงาะ ทุเรียน มังคุด ขนุน พืชไร่ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย สับปะรด โดยเฉพาะที่ดอน ที่ราบเชิงเขา ซึ่งมีดินที่มีศักยภาพต่อการปลูกพืชไร่ โดยเฉพาะเขตจังหวัดปราจีนบุรี สระแก้ว ระยองและชลบุรี ส่วนริมทะเลเป็นพื้นที่ป่าชายเลน ฟาร์ม กุ้ง ปลา

นอกจากนี้ภาคตะวันออกยังเป็นแหล่งปลูกพืชไร่เพื่อการส่งออกและเพื่อป้อนอุตสาหกรรมแปรรูปที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ และเนื่องจากเป็นบริเวณที่มีการติดต่อกับศูนย์กลางความเจริญของเมืองหลวงด้วย โครงข่ายคมนาคมที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงทำให้รูปแบบการใช้ที่ดินบริเวณที่ราบลุ่มน้ำชายฝั่งและบริเวณทางหลวงเปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยเป็นเกษตรกรรมผสมผสาน เป็นเกษตรอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมมากขึ้น ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับในอดีตพบว่า เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างสูงมากในการใช้ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในภูมิภาคนี้ กล่าว คือ เมื่อประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเป็นภาคที่มีพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์มากที่สุดถึงประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ เป็นป่าที่ลุ่มต่ำเพียงผืนเดียวของประเทศที่อุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ประชากรอาศัยพื้นที่ราบเพื่อทำการเกษตรเพื่อเลี้ยงครอบครัว และการหาของป่าออกมาขาย ของป่าที่มีชื่อเสียงขึ้นชื่อไปทั่วประเทศก็คือ เร่วหอม พองทะลาย ชันและครั่ง พื้นที่ป่าไม้เริ่มถูกทำลายเมื่อเกิดการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมป่าไม้แห่งแรกของประเทศไทยเช่นกัน โดยบริษัท ศรีมหาพรต จำกัด มีการตัดทางวางรางรถไฟเข้าไปตัดไม้ที่เหลือจากการสัมปทานของบริษัทศรีมหาพรตฯ ตัดกันทุกชนิดกระทั่งไม้เส้าเข็มและพินเหลา²⁰

กล่าวได้ว่า ลักษณะพิเศษของการทำไม้ของภาคตะวันออกคือ “บริษัทศรีมหาพรตฯ ตัดไม้ใหญ่ บริษัททั่วไปตัดไม้เล็ก” ประมาณปี 2510 สหรัฐอเมริกาเริ่มทำการสำรวจและตัดเส้นทางยุทธศาสตร์เพื่อลำเลียงอาวุธ ยุทโธปกรณ์ ระหว่างท่าเรือน้ำลึกทางทหารที่ช่องแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี กับฐานบินในภาคอีสานคือ นครราชสีมา อุบลราชธานี และอุดรธานี เพื่อใช้ในการทำสงครามอินโดจีน เส้นทางหมายเลข 304 จากจังหวัดฉะเชิงเทราถึงนครราชสีมา และเส้นทาง 331 จากสัตหีบเชื่อมเส้นทาง 304 ที่บริเวณแยกหนองปลาตะเพียน จึงเกิดขึ้นเพื่อการนี้ ต่อมาปี 2515 มีการตัดเส้นทางยุทธศาสตร์เส้น 314 เลียบแนวชายแดนประเทศกัมพูชา จากอำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรีไปบรรจบเส้นทางยุทธศาสตร์สายโขงชัย-เดชอุดม ที่บริเวณอำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เส้นทางเหล่านี้มีผลอย่างสำคัญต่อสถานการณ์ที่ดินในภาคตะวันออกในเวลาต่อมา ป่าไม้ที่เคยอุดมสมบูรณ์ในอดีตจึงเหลือไม่ถึงร้อยละ 20 ในปัจจุบัน

เมื่อบริษัทให้ตัดเส้นทางเข้าไปทำไม้ก็เท่ากับเป็นการนำร่องให้บริษัทเล็กบริษัทน้อยเข้าไปทำไม้ขนาดเล็กลงมา เมื่อมีการตัดเส้นทางยุทธศาสตร์ ก็เท่ากับเป็นการเชื่อมเส้นทางทำไม้เหล่านี้เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบที่ไม่เป็นทางการ ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินเริ่มเข้าไปบุกเบิกถากถางและการถากถางอย่างขนาดใหญ่ จึงตามมาพร้อมกระแสการสนับสนุนส่งเสริมให้การปลูกพืช

²⁰ เป็นพื้นที่สำหรับรถไฟหัวจักรไอน้ำ ส่วนใหญ่ตัดไม้ในจังหวัดสระแก้ว เป็นไม้ขนาดเล็กผ่านศูนย์กลางไม่เกิน 30 เซนติเมตร ความยาว

ไม่เกิน 1 เมตร บางท้องถิ่น เช่น ระยอง ชลบุรี เรียกว่า “พินเคียนน้ำตาล” เพราะส่วนมากใช้สำหรับเคียนน้ำตาล.

เศรษฐกิจเชิงเดี่ยวที่สำคัญของภาคนี้ก็คือ อ้อยและมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นภาคแรกที่เริ่มก่อนอีกเช่นกัน มีการเข้าครอบครองและถือครองที่ดินกันอย่างเป็นระบบ เป็นขบวนการและต่อเนื่องจนกระทั่งถึงขั้นเสียชีวิต เป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการถือครองและการครอบครองที่ดินในเวลาต่อมา

ต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตส่งผลให้สภาพพื้นที่ในภูมิภาคนี้เปลี่ยนแปลงไปมาก แต่อย่างไรก็ตามความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้สร้างจุดเด่นให้ด้วยเหตุผลเพราะภาคตะวันออกมีทำเลที่ตั้ง ทรัพยากร โครงข่ายการคมนาคม สาธารณูปโภคที่พร้อมเป็นปัจจัยสนับสนุนเกิดเขตการพัฒนาภูมิภาค เพื่อมุ่งเปิดระบบเศรษฐกิจสู่การค้าต่างประเทศมากขึ้น การสนองตอบต่อนโยบายการกระจายการผลิตทางอุตสาหกรรม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สู่ภูมิภาคอื่นๆ มากขึ้น โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้มีส่วนกำหนดโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ โดยกำหนดให้จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทราเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคตะวันออกและเป็นพื้นที่รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออก ท่าเรือน้ำลึก

อาจกล่าวได้ว่า พื้นที่ภาคตะวันออกมีบทบาทสำคัญในการเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ ด้านอุตสาหกรรมและศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง เนื่องจากพื้นที่แถบนี้ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ทำให้เกิดการสร้างสมรรถนะทางการผลิตและการลงทุน การสร้างโครงข่ายบริการพื้นฐานต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กิจกรรมต่างๆ มุ่งเข้าสู่ภูมิภาค การคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาท่าเรือน้ำลึก ทำให้พื้นที่ที่จุดก่อตัว (seed area) ที่จะนำประเทศไปสู่การพัฒนาพื้นที่ในเขตอิทธิพลและพื้นที่อื่นๆ ที่มีความสำคัญในอนาคต

อย่างไรก็ตามเมื่อพูดถึงทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิศาสตร์ฐานทรัพยากรของภาคตะวันออก จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึง “ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด” ของภูมิภาคนี้ด้วย ป่าในภาคตะวันออกตอนบนเป็นพื้นที่ป่าเบญจพรรณและตอนล่างเป็นป่าดงดิบ ปัญหาจากการทำลายป่าและการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า การพัฒนาตัดถนนมีส่วนสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว และถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำ ในปี 2510 ป่าตะวันออกผืนนี้เคยมีอาณาเขตกว้างใหญ่ถึง 5 ล้านไร่ เขตติดต่อกับประเทศเขมรทางทิศตะวันออก และจรดทิศเหนือที่จังหวัดสระแก้ว โดยทิศใต้จรดถึงถนนสุขุมวิท ทิศตะวันตกจรดพนมสารคาม แต่เมื่อวันเวลาผ่านไป ผืนป่าแห่งนี้ถูกทำลายลง จนถึงปี 2530²¹ มีพื้นที่ป่าเหลือเพียง 1.2 ล้านไร่ ซึ่งถือว่าอัตราการลดลงถึงปีละ 190,000 ไร่ ทั้งนี้เพราะป่าผืนนี้ผ่านยุคถูกทำลายมากกว่า 2 ทศวรรษ ทั้งจากการตัดถนนสายยุทธศาสตร์ในราวปี 2510-2511 และจากการให้สัมปทานทำไม้ ดังที่กล่าวไปแล้ว

²¹ อนุชาติ พวงสำลี. ท้องถิ่นของเรา ทำเมืองไทยให้น่าอยู่และยั่งยืน. (อ้างแล้ว)

ครั้งต่อมา มีการเข้าไปจับจองที่ทำกินทั้งจากชาวบ้าน ผู้อพยพจากต่างถิ่นและกลุ่มนายทุน ป่าผืนใหญ่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ จึงหดแคบลงอย่างมาก จนในที่สุดรัฐบาลได้มีการประกาศให้พื้นที่ป่าที่เหลืออยู่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขาอ่างฤๅไน ในปี 2535 แม้ว่าการกั้นรั้วกึ่งทัพภาคที่ 1 ได้มีประกาศปิดป่าด้วยเหตุด้านความมั่นคงก็ตาม แต่ดูเหมือนการทำลายป่าอย่างรุนแรงมิได้ลดลง ทำให้ผืนป่าใหญ่ในอดีตเหลือเพียงชื่อปรากฏอยู่ในจังหวัดสระแก้ว ฉะเชิงเทรา ระยอง จันทบุรีและปราจีนบุรีเท่านั้น ว่ามีอาณาเขตติดกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาว อุทยานแห่งชาติเขาชีงู และอุทยานแห่งชาติเขาชะเมา-เขาวง ซึ่งมีพื้นที่รวมกัน 1,200,000 ไร่ หรือราว 5 % ของพื้นที่ภาคตะวันออกทั้งหมด

พื้นที่ป่าส่วนใหญ่ของปารอยต่อ 5 จังหวัด มีสภาพเป็นลูกคลื่นลาดชันไม่มาก จุดสูงสุดของพื้นที่คือยอดเขาตะกรับ มีความสูงประมาณ 760 เมตร จากระดับน้ำทะเล พื้นที่ป่าส่วนใหญ่เป็นป่าดงดิบแล้ง และถือได้ว่าเป็นศูนย์รวมสายพันธุ์ไม้ผลป่ามากที่สุด มีพันธุ์สัตว์ป่าอยู่จำนวนมาก โดยพื้นที่ป่าส่วนใหญ่ เป็นป่าลุ่มต่ำที่ไม่ผลัดใบ (Lowland Forest) ถือว่าต่ำกว่า 300 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง ซึ่งพื้นที่ลักษณะนี้มีเหลืออยู่น้อยมากในปัจจุบัน เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่จะถูกกลายเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ อาจกล่าวได้ว่าป่าตะวันออกนี้เป็นป่าลุ่มต่ำผืนใหญ่ที่สุดของประเทศ

นอกเหนือจากความสำคัญของผืนปารอยต่อ 5 จังหวัดแล้ว ป่าผืนนี้ยังเป็นเสมือนหลังคารับน้ำฝน อันก่อเกิดสายธารในผืนป่าไหลรวมกับแม่น้ำลำคลอง เช่น คลองระบม ปราณ คลองสีียด และคลองตะเกรา ที่ไหลลงสู่มหาน้ำบางปะกง คลองพระสะทึงใหญ่ทางด้านตะวันออกที่ไหลลงสู่มหาน้ำปราจีนบุรี ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของแม่น้ำบางปะกง แม่น้ำประแสร์ในจังหวัดชลบุรีและระยองคลองโตนดในจังหวัดจันทบุรี ซึ่งกล่าวได้ว่าป่าแห่งนี้เป็นป่าต้นน้ำแห่งสุดท้ายของภาคตะวันออก โดยเฉพาะลุ่มน้ำบางปะกง ถือว่าเป็นลุ่มน้ำที่สำคัญ เนื่องจากทำเลที่ตั้งและสภาพภูมิประเทศ จนได้รับขนานนามทั้งจากไทยและสากลว่าพื้นที่ส่วนนี้เป็น “ฉนวนไทย” หรือ “Thai Corridor” ทั้งนี้ เพราะพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกง เป็นพื้นที่หุบหลุมจากการเลื่อนตัวหลุดของแผ่นดิน (Faulting) ยาวตลอดแนว ถือได้ว่าแม่น้ำบางปะกงนั้นเป็นแม่น้ำสำคัญของภูมิภาคนี้ อยู่ทางทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีต้นกำเนิดจากการรวมตัวกันของแม่น้ำนครนายกและแม่น้ำปราจีนบุรี ที่ตำบลบางแตน อำเภอยะเชิงเทรา แล้วไหลออกสู่อ่าวไทยที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยแม่น้ำสายนี้อยู่ส่วนเหนือของภาค มีแม่น้ำปราจีนบุรี แม่น้ำนครนายกและสาขาต่างๆ ที่เกิดจากทิวเขาสูงทางใต้และทางตะวันออก ซึ่งติดกับพรมแดนกัมพูชา รวมทั้งเขาเขียวและเขาใหญ่ ในจังหวัดนครราชสีมา ทำให้ลุ่มน้ำนี้ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดปราจีนบุรี นครนายก ชลบุรี บางส่วนของจังหวัดนครราชสีมา จันทบุรี ระยอง กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ โดยมีจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นศูนย์กลาง

2. ชุมชน การตั้งถิ่นฐาน การดำเนินชีวิต

โดยที่พื้นที่ฉนวนไทย เป็นที่ราบทรุดต่ำที่อยู่ท่ามกลางทิวเขาที่สูง เป็นทางเชื่อมระหว่างลุ่มน้ำเจ้าพระยากับลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ในประวัติศาสตร์สมัยขอมเรืองอำนาจ เคยขยายอิทธิพลเข้ามาในบริเวณนี้ และเคยใช้เป็นทางผ่านไปยังอาณาจักรทวารวดีทางตะวันตก เคยเป็นเส้นทางในการติดต่อค้าขายระหว่างไทยกับกัมพูชา เป็นเส้นทางเดินทัพทำสงครามในอดีต เป็นดินแดนที่เหมาะสมกับการคมนาคม ระหว่างดินแดนชายฝั่งทะเลตะวันออกกับดินแดนภายใน เป็นประตูเปิดของภาคตะวันออกไปยังเมืองชายฝั่งทะเลและภาคกลาง ถือเป็นดินแดนที่มีชาวมอญและเขมรเข้ามาตั้งถิ่นฐานก่อน มีชาวจีนและลาวอพยพเข้ามาอยู่บริเวณอำเภอพนัสนิคมในปัจจุบัน ถือได้ว่าภาคนี้เป็นการเคลื่อนผ่านย้ายถ่ายเท ปะปน ผสมผสานสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนหลายเชื้อชาติ ทั้งภาษา วัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญา เทคโนโลยี เช่นการต่อเรือสำเภา เรือประมง การเลี้ยงสัตว์ปีก สุกร การทำประมง ไร่อ้อย มันสำปะหลัง โรงสีข้าว อุตสาหกรรมน้ำตาล น้ำตาลทำพลอย เครื่องจักรสาน

เนื่องจากลุ่มน้ำบางปะกง อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งดิน น้ำ พันธุ์พืช ภูมิอากาศอำนวยให้เหมาะสมต่อการเพาะปลูก ทำให้ลุ่มน้ำนี้ โดยเฉพาะตอนกลางและตอนปลายของลุ่มน้ำเป็นศูนย์กลางด้านชุมชน สังคมเศรษฐกิจ เกษตรกรรม ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ถือเป็นแหล่งผลิตสินค้าด้านการเกษตรที่สำคัญของประเทศและด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้บริเวณนี้เป็นบริเวณที่มีความเปราะบาง ที่ได้ผลกระทบจากการพัฒนาได้ง่าย ซับซ้อน รุนแรงกว่าพื้นที่ส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาพืชเศรษฐกิจกับการแย่งชิงที่ดิน กระแสการพัฒนากับการล่าที่ดิน นายทุนผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ตลอดจนสถานการณ์ที่ดินยังคงดำรงอยู่ตั้งแต่ในอดีตจนปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน โดยพิจารณาตามช่วงเวลาได้ดังนี้

• ยุคป่าแตก

เป็นยุคแรกหลังจากที่ “บริษัทศรีมหาธาตุตัดไม้ใหญ่ บริษัททั่วไปตัดไม้เล็ก” ในยุคนี้นี้การเข้าครอบครองที่ดินยังเป็นเพียงการขายพื้นที่ทำกินของประชาชนเป็นหลัก มีการบุกป่าเข้าไปแผ้วถางเท่าเพียงกำลังที่ตนเองและครอบครัวจะทำได้ เป็นช่วงประวัติศาสตร์ของการก่อเกิดเกษตรรายย่อย ก่อนที่จะถูกผู้มีอิทธิพลแย่งยึดเอาไปเป็นส่วนใหญ่ในระยะต่อมา

- ยุคหลงจู²²

หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งตามลักษณะพฤติกรรม ว่า “ยุคค่ายนรก”²³ เป็นยุคที่กล่าวได้ว่า “ป่าไม้ถูกทำลายมากที่สุดอย่างถึงราก” ด้วยความต้องการพื้นที่ในการเพาะปลูกอ้อยของโรงงานน้ำตาล และเป็นพื้นที่การปลูกมันสำปะหลังในเวลาต่อมา เนื่องจากพืชสองชนิดนี้เป็นพืชที่มีศักยภาพต่ำในการให้ผลตอบแทน จึงต้องการพื้นที่ในการผลิตมาก เป็นยุคที่มีการล่าที่ดินกันอย่างดุเดือด รุนแรงและโหดเหี้ยมที่สุดในประวัติศาสตร์ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่คนรุ่นนี้หลายคนยังหวาดกลัวเข้าชั้นจิตใต้สำนึก เช่น ใครอยากได้ที่ดินเท่าไรก็เข้าไปในป่าแล้วยิงปืนขึ้นหนึ่งนัด เสียงปืนได้ยินไปถึงไหนก็ถือเป็นเขตที่ดินของตน เกษตรกรรายย่อยที่ขวางทาง หากไม่ขายให้ก็ตาย เป็นต้น หลายตระกูลใหญ่ในพื้นที่ยังมีชื่อเสียงในปัจจุบันก็เติบโตมาด้วยวิธีการเช่นนี้

- ยุคผู้มีอิทธิพล

หลังการล่มสลายของยุคหลงจู ด้วยสถานการณ์และทิศทางการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป “ยุคเจ้าพ่อ”²⁴ ก็เกิดขึ้น เป็นยุคเชื่อมต่อกันระหว่างเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม แต่ยังเป็นการเข้าครอบครองเพื่อการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นหลัก พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของยุคคือ มันสำปะหลัง และพืชไร่ทั่วไป การเข้าครอบครองและถือครองที่ดินในยุคนี้มี 2 ลักษณะคือ

1. การหักโค่นกลุ่มอำนาจเก่าหลงจู หรือระดับลูกน้องหลงจู ที่อ่อนอำนาจลงก็จะถูกกลุ่มนี้เข้าแทนที่ด้วยการบังคับซื้อในราคาถูก หากไม่ยอมก็ฆ่าทิ้งแล้วยึดเอา
2. การแย่งยึดจากเกษตรกรรายย่อยวิธีการส่วนใหญ่คือ การบังคับซื้อ หากไม่ขายก็ยิงทิ้ง เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น เพราะเกษตรกรต้องบุกป่าเข้าไปหาที่ดินทำกินใหม่

ที่กล่าวมาทั้ง 3 ยุค ข้างต้น เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชลบุรี ทั้งจังหวัดยกเว้นอำเภอสัตหีบ จังหวัดฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ระยอง และจันทบุรีบางส่วนในส่วนที่เขตรอยต่อกับ

²² “หลงจู” เป็นคำภาษาจีนที่คนในท้องถิ่นใช้เรียกเจ้าของโรงหีบอ้อยเป็นการทำน้ำตาลจากอ้อยในขั้นตอนแรก ก่อนการทำเป็นน้ำตาล

ทราย คนในท้องถิ่นเรียกน้ำตาลชนิดนี้ว่า “น้ำตาลอ้อย หรือ น้ำตาลทรายแดง”

²³ “ยุคค่ายนรก” เพราะถือว่ามีกรณีการเกณฑ์แรงงานส่วนใหญ่จากภาคอีสานให้มาทำการถางป่าเพื่อปลูกอ้อย ชีวิตความเป็นอยู่แบบค่าย

ทหาร มีลูกน้องหลงจูถือปืนคอยตรวจตราเฝ้ายามใครหนีออกจากค่ายถูกยิงทิ้ง

²⁴ “ยุคเจ้าพ่อเป็นภาษาของคนในท้องถิ่นที่ใช้เรียกผู้มีอิทธิพลทั่วไป

จังหวัดชลบุรี หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “ป่าเขตรอยต่อ 5 จังหวัด” เป็นที่นิยมโหดที่สุดของภาคตะวันออก แต่ยุคที่ส่งผลอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมาคือ

- **ยุคโชติช่วงชัชวาลย์**

ประมาณปี 2523-2524 ก่อนมีการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก อย่างเป็นทางการ กระแสความต้องการการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม กำลังเป็นกระแสหลักของภาค มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรกันอย่างขนาดใหญ่ตั้งแต่ จังหวัดสมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง บางส่วนของจันทบุรี ปราจีนบุรี ราคาที่ดินขยับตัวตั้งแต่เดือนละครั้ง สัปดาห์ละครั้ง วันละครั้ง กระทั่งตามใจผู้ขาย ก็เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ต่อเนื่องจนถึงปี 2535 บทเส้นทางสำคัญ 5 เส้นทางคือ ถนนสุขุมวิท บางนา-ตราด 331 304 และ 36 เป็นยุคที่เรียกได้ว่า “ที่ดินอยู่ตะวันออก แต่โฉนดอยู่กรุงเทพ” โดยเฉพาะถนนบางนา-ตราด

ด้วยกล่าวแล้วว่า ทรัพยากรที่ดินกลายเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการใช้ที่ดิน ทั้งนี้เพราะภาคตะวันออก เป็นภาคที่มีชื่อในเรื่องการสร้างผลผลิตในภาคเกษตรกรรม ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เป็นภาคที่มีพืชไร่จำนวนมากป้อนโรงงานในภาคและส่งออกต่างประเทศ โดยมีชลบุรี ระยองเป็นศูนย์กลาง มีผลไม้อีกจำนวนมากที่จันทบุรี อีกทั้งแหล่งท่องเที่ยว ป่าเขา ชายทะเล ชายหาด อ่าว เกาะแก่ง ซึ่งผลจากการส่งเสริมดังกล่าว ก็มีส่วนเร่งผลักดันให้สภาพที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมถูกแปรสภาพไปเพื่อเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การสร้างโรงแรมที่พัก สนามกอล์ฟ การเร่งพัฒนาชุมชนตั้งเขตอุตสาหกรรม การสร้างท่าเรือน้ำลึกชายฝั่ง เป็นต้น

3. สังเขปข้อมูลระดับจังหวัดในภาคตะวันออก

เพื่อประกอบความเข้าใจและใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษาสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในภาคตะวันออกทั้ง 8 จังหวัด ผู้ศึกษาจึงรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นของแต่ละจังหวัดเสนอในรายงานวิจัยครั้งนี้ โดยหยิบยกข้อมูลเบื้องต้นที่ปรากฏอยู่ในหนังสือปทานุกรมฉบับหลวง (อ้างแล้ว) ใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาดังนี้

1. จังหวัดฉะเชิงเทรา

ชาวบ้านเรียกกันว่า “แปดริ้ว” ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา บนฝั่งขวาของแม่น้ำบางปะกง

บริเวณที่ตั้ง

ทิศเหนือและทิศตะวันออก จรด จังหวัดนครนายกและปราจีนบุรี

ทิศใต้ จรด จังหวัดชลบุรี ระยอง และทะเลอ่าวไทย

ทิศตะวันตก จรด กรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ

ภูมิประเทศ

เป็นที่ราบลุ่มโดยมาก มีป่าและเขาเป็นบางแห่ง อาชีพหลักได้แก่ ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ทำประมง จังหวัดฉะเชิงเทราตั้งเป็นเมืองสมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อแผ่นดินสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ เพื่อเป็นที่ระดมพลในเวลาสงครามและเคยเป็นที่ตั้งศาลาว่าการมณฑลปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา มีเนื้อที่ 5,422 ตารางกิโลเมตร มี 9 อำเภอ คือ อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา บางคล้า บางน้ำเปรี้ยว บางปะกง แกลงยาว พนมสารคาม ราชสาส์น และสนามชัยเขต

2. จังหวัดนครนายก

ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ที่ตำบลนครนายก อำเภอเมืองฝั่งขวาของแม่น้ำนครนายก

บริเวณที่ตั้ง

ทิศเหนือ จรด จังหวัดสระบุรี นครราชสีมา

ทิศใต้ จรด จังหวัดฉะเชิงเทรา

ทิศตะวันออก จรด ปราจีนบุรี

ทิศตะวันตก จรด ปทุมธานี

ภูมิประเทศ

ตอนเหนือเป็นเนินเขาสูงลาดต่ำลงไปทางใต้ แถบนี้เป็นป่าไม้และภูเขาตอนกลางและตอนใต้ เป็นที่ราบลุ่ม ทำนาได้ตลอดปี อาชีพที่สำคัญคือ ทำนา ทำสวน ทำไร่ ตัดไม้และเผาถ่าน

เดิมจังหวัดนี้เรียกว่า “บ้านนา” ทั้งนี้เพราะสมัยโบราณชาวบ้านทำนาได้ข้าวไม่พอกิน ด้วยภูมิประเทศเป็นป่าดงและเนินสูง พระเจ้าแผ่นดินทรงโปรดให้ยกเว้นอากร ค่านา ราษฎรจึงพากันมาจับจองที่ดิน ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนมากขึ้น จนมีฐานะเป็นเมืองเรียกว่า “เมืองนายก” และคำว่าเมืองเป็นนคร จึงเรียกว่า “นครนายก”

จังหวัดนครนายกมีเนื้อที่ 2,414 ตารางกิโลเมตร มี 4 อำเภอ คือ เมืองนครนายก อำเภอบ้านนา ปากพลีและองครักษ์

3. จังหวัดปราจีนบุรี

ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ที่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำปราจีนบุรี ในตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองปราจีนบุรี

บริเวณที่ตั้ง

ทิศตะวันออกจรด ประเทศกัมพูชา

ทิศตะวันตกจรด จังหวัดนครนายก

ทิศเหนือจรด จังหวัดนครราชสีมา

ทิศใต้จรด จังหวัดฉะเชิงเทรา

ภูมิประเทศ

เป็นที่ราบมีที่ดอนเป็นบางแห่ง ตอนเหนือมีทิวเขาชันกำแพงและเขาพนมดงรัก กันเป็นพืด อาชีพสำคัญ คือ ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ หาของป่า จังหวัดนี้มีภูเขาใหญ่ๆ คือ เขาเขียว เขาสมอปูน เขาโป่งฉนวน

เมืองปราจีนบุรี ได้ปรากฏชื่อครั้งแรกในพระราชพงศาวดารสมัยแผ่นดินสมเด็จพระจักรพรรดิ เมืองนี้ถือเป็นเมืองหน้าด่าน บางทีเรียกว่าประจิม ในพระบรมราชาธิบายรัชกาลที่ 4 ตอนที่ว่าด้วยเรื่องเขมร ทรงกล่าวว่าเมืองปราจีนบุรีแต่เดิมเรียก “บาดง”

จังหวัดปราจีนบุรีมีเนื้อที่ 4,674 ตารางกิโลเมตร มีทั้งหมด 7 อำเภอคือ อำเภอเมืองปราจีนบุรี อำเภอกบินทร์บุรี โคกปีบ นาดี บ้านสร้าง ประจันตคามและศรีมหาโพธิ์

4. จังหวัดสระแก้ว

เป็นจังหวัดที่แยกจากจังหวัดปราจีนบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2536

บริเวณที่ตั้ง

ทิศเหนือ จรด จังหวัดนครราชสีมาและบุรีรัมย์

ทิศใต้ จรด จังหวัดจันทบุรี

ทิศตะวันตก จรด จังหวัดปราจีนบุรีและฉะเชิงเทรา

ทิศตะวันออกจรด ประเทศกัมพูชา

ภูมิประเทศ

สภาพโดยทั่วไปเป็นป่า มีภูเขาสำคัญคือ เขากำแพงในอำเภออรัญประเทศ ทางด้านทิศเหนือมีช่องเขา ชื่อ ช่องเขาตะโก ซึ่งเป็นช่องทางติดต่อระหว่างท้องที่อำเภอตาพระยา จังหวัด

สระแก้ว เพื่อติดต่อกับทางด้านใต้ของจังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษและอุบลราชธานี มีน้ำตกที่สำคัญที่เขาอีโต้

จังหวัดสระแก้วแต่เดิมเป็นกิ่งอำเภอ เมื่อ พ.ศ. 2444 ขึ้นกับเมืองกบินทร์บุรี ต่อมาภายหลังยุบเป็นอำเภอเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2510 และแยกเป็นจังหวัดขาดจากปราจีนบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2536 มีเนื้อที่ทั้งหมด 7,228.06 ตารางกิโลเมตร มีทั้งหมด 7 อำเภอคือ อำเภอเมืองสระแก้ว ตาพระยา วังน้ำเย็น วังสมบูรณ์ วัฒนานคร อรัญประเทศและกิ่งอำเภอโคกสูง

5. จังหวัดชลบุรี

ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ที่วัดสวนตาล(ร้าง) ตำบลปลาสร้อย อำเภอเมืองชลบุรี ริมฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย

บริเวณที่ตั้ง

ทิศเหนือ จรด จังหวัดฉะเชิงเทรา

ทิศตะวันออก จรด จังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง

ทิศใต้ จรด จังหวัดระยองและทะเลในอ่าวไทย

ภูมิประเทศ

ทิศเหนือเป็นที่ราบเหมาะแก่การ ทำนา ทำไร่ ทางตะวันออกเฉียงเหนือและใต้ตลอดจนทิศใต้ ส่วนมากเป็นภูเขา อาชีพสำคัญคือ ทำนา ทำสวนมะพร้าว ทำไร่แดง ไร่ส้ม มั่นสำปะหลัง ไร่สับปะรด อาชีพรองลงมาได้แก่ ทำสวนผลไม้ ตัดฟันเผาถ่าน ทำประมง มีโรงงานอุตสาหกรรมทำน้ำตาล แป้งมันสำปะหลัง โรงงานทำน้ำปลา ชลบุรีเป็นเมืองท่าที่สำคัญที่ติดต่อดำขายกับกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง มีที่พักตากอากาศ ที่ตำบลอ่างศิลาและตำบลบางแสน

จังหวัดชลบุรีเป็นเมืองโบราณ มีซากเมืองเก่าสองเมืองคือ เมืองศรีโพธิ์ ในตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมือง และเมืองพระรถในตำบลพนัสนิคม ทำเนียบศักดิ์นาหัวเมืองตรา พ.ศ. 1998 ระบุว่า ชลบุรีเคยส่งส่วยไม้แดงซึ่งเป็นไม้ราคาดีในทางอยุธยา สมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีฐานะเป็นเพียงเมืองจัตวา ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 5 โปรดให้ยุบเมืองละมั่งและพนัสนิคมลงเป็นอำเภอ ขึ้นกับเมืองชลบุรี เมืองชลบุรีปัจจุบันตั้งอยู่ใกล้วัดอินทาราม

ชลบุรีมีเนื้อที่ 4,485 ตารางกิโลเมตร จำนวน 10 อำเภอ คือ อำเภอเมืองชลบุรี เกาะสีชัง บ่อทอง บางละมุง บ้านบึง พานทอง พนัสนิคม ศรีราชา สัตหีบและหนองใหญ่

6. จังหวัดระยอง

ศาลากลางตั้งอยู่ที่ตำบลท่าประดู่ อำเภอเมืองระยอง

บริเวณที่ตั้ง

ทิศเหนือและทิศตะวันตกจรดจังหวัดชลบุรี

ทิศตะวันออก จรด จังหวัดจันทบุรี

ทิศใต้ จรด ทะเลอ่าวไทย

ภูมิประเทศ

เป็นที่ราบตอนเหนือเป็นภูเขาและป่าดงจนตะวันออกเฉียงเหนือมีกระท่อนป่ามาก ตอนใต้เป็นที่ลุ่ม บางปีมีน้ำท่วม อาชีพ ได้แก่ ทำนา ทำสวนยางพารา ป่าไม้ หาของป่า ทำประมง สืบค้นมีชื่อเสียงของจังหวัดคือ กะปิ น้ำปลา และแป้งมันสำปะหลัง จังหวัดนี้มีเกาะเสม็ดซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวตากอากาศที่สำคัญ มีแม่น้ำสำคัญคือ แม่น้ำปะแสและแม่น้ำพังราด แม่น้ำที่เกิดจากหมู่ทิวเขาด้านทิศใต้จรดกับจังหวัดชลบุรีและผ่านอำเภอบ้านค่ายและอำเภอเมืองระยอง ไปออกทะเลที่อ่าวระยอง หรือที่เรียกอีกอย่างว่าอ่าวแม่รำพึง ที่ตำบลปากน้ำ อำเภอเมืองระยอง

จังหวัดระยองเดิมเป็นเมือง แต่ไม่ปรากฏว่าสร้างเมื่อใดมีชื่อในพงศาวดารตั้งแต่ พ.ศ.2113 ในแผ่นดินสมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราช เดิมเมืองตั้งอยู่ที่ตำบลบ้านเก่า อำเภอบ้านค่าย ต่อมาชายฝั่งทะเลงอกออกไป จึงเลื่อนเมืองตามลงไปตั้งอยู่ที่ตำบลท่าประดู่ จนบัดนี้

ระยองมีเนื้อที่ 3,307 ตารางกิโลเมตร มี 6 อำเภอคือ อำเภอเมืองระยอง แกลง บ้านค่าย บ้านฉาง ปลวกแดงและวังจันทร์

7. จังหวัดจันทบุรี

ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ที่ตำบลตลาดจันทบุรี อำเภอเมือง บนฝั่งแม่น้ำจันทบุรี จากปากน้ำขึ้นไป 10 กิโลเมตร

บริเวณที่ตั้ง

ทิศเหนือ จรด จังหวัดปราจีนบุรี

ทิศตะวันออก จรด จังหวัดตราดและประเทศกัมพูชา

ทิศตะวันตก จรด จังหวัดระยอง

ทิศใต้ จรด ทะเลอ่าวไทย

ภูมิประเทศ

มีทิวเขาล้อมรอบ ทางตอนเหนือเป็นที่ดอนและป่าดง ตอนกลางและตอนใต้ เป็นที่สูงทำนาได้ ทางตะวันออกเป็นที่ดอน อาชีพที่สำคัญ คือ ทำนา ทำสวนยางพารา พริกไทย กากาโอ ทุเรียน ทำสวนผลไม้ ตัดไม้ เผล่าถ่านตัดหวาย ทอเสื่อ ต่อบัวและทอผ้า พลเมืองส่วนหนึ่งเป็นคนไทยเชื้อสายญวน นับถือคริสต์ อยู่ในเขตอำเภอเมืองจันทบุรี จันทบุรีเป็นเมืองเก่า ที่ทำการค้าขายติดต่อกับเกาะกงของประเทศกัมพูชาและประเทศใกล้เคียง มีเรือเดินทะเลเข้าเทียบจอดในแม่น้ำจันทบุรีที่ทำแลกเปลี่ยนได้

จันทบุรีเป็นเมืองโบราณมีชื่อปรากฏในพงศาวดาร มาตั้งแต่แรกสร้างกรุงศรีอยุธยา มีซากเมืองเก่าอยู่ 2 แห่ง จันทบุรี อีกแห่งสร้างขึ้นใหม่ เรียกว่าเมืองใหม่ สร้างในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2377 ในตำบลบางกะจะ อำเภอเมืองจันทบุรี

จันทบุรีมีเนื้อที่ 6,052 ตารางกิโลเมตร มีทั้งหมด 9 อำเภอคือ อำเภอเมืองจันทบุรี แก่งนางแมว ชลุม ทำใหม่ นายายอาม โป่งน้ำร้อน มะขาม สอยดาวและแหลมสิงห์

8. จังหวัดตราด

จังหวัดตราดศาลากลางตั้งอยู่ที่ตำบลบางพระ อำเภอเมืองตราด บนชายฝั่งขวาของแม่น้ำตราด

บริเวณที่ตั้ง

ทิศเหนือ จรด ทะเลอ่าวไทย

ทิศใต้ จรด ทิวเขาบรรทัด ซึ่งแบ่งเขตแดนประเทศไทยกับกัมพูชา

ทิศตะวันออก จรด จังหวัดจันทบุรีและทะเลในอ่าวไทย

ภูมิประเทศ

พื้นที่จำนวนครึ่งหนึ่งเป็นพื้นที่ป่าตอนเหนือเป็นที่สูงและป่าทึบตอนกลางเป็นที่ราบยาว 2 ใน 3 นอกนั้นเป็นป่า ตอนใต้เป็นที่ราบชายฝั่งทะเล อาชีพหลักได้แก่ทำป่าไม้ ทำการประมง ทำสวนมะพร้าว สวนพริกไทย และเผาถ่าน แม่น้ำในจังหวัดตราดต้นน้ำเกิดจากเขาช่อม เขาสามง่าม และเขาตาบาดในอำเภอเขาสมิง ไหลไปทางทิศใต้ไปรวมกับคลองห้วยแร้งที่บ้านท่าปะตู แล้วรวมกันเป็นแม่น้ำตราด จนไหลออกปากน้ำ ตอนเป็นคลองเรียกว่า คลองใหม่ ยาว 30 กิโลเมตร ตอนเป็นแม่น้ำตราดยาว 14 กิโลเมตร

จังหวัดตราดตั้งขึ้นเมื่อใดยังไม่พบหลักฐาน ถือกันว่าเมืองตราดแต่เดิมเป็นเมืองขึ้นกับกรมท่า ด้วยเหตุที่อยู่ต่อแดนกับกัมพูชา จึงเป็นเมืองหน้าด่าน และเคยตกอยู่ในความครอบครองของฝรั่งเศส ตั้งแต่ พ.ศ. 2447-2450

จังหวัดตราดมีเนื้อที่ 2,919 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนอำเภอ 5 อำเภอคือ อำเภอเมืองตราด เขาสมิง คลองใหญ่ บ่อไร่ และแหลมงอบ

4. สถานการณ์ปัญหาโดยสังเขป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในช่วงแรกว่า ปัญหาในภาคตะวันออกเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการใช้ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการปลูกพืชเศรษฐกิจที่ใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก จนเกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดิน ผลจากปัญหาดังกล่าวแล้วยังมีปัญหา

- **การกระจุกตัวของที่ดิน**

“ที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้ทำการผลิต” เป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดในภาคตะวันออก มี 2 ลักษณะคือ

- 1) การกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่ไม่ได้ดำเนินโครงการ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟ ที่อยู่อาศัย ฟาร์มกุ้ง
- 2) การกว้านซื้อเพื่อการเก็งกำไร กระจายอยู่ทั่วไปกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า
- 3) การเข้าครอบครองเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ มักไม่ได้อยู่ในเขตการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโครงการการปลูกยูคาลิปตัส เพื่อสนองโรงงานผลิตกระดาษมันสำปะหลัง พืชไร่

ส่วนใหญ่เป็นสถานการณ์บนถนนบางนา-ตราด ตั้งแต่สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ปราจีนบุรีและสระแก้ว ขณะที่พบว่าการกระจายตัวของที่ดินและใช้อย่างเหมาะสม ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี (บางส่วน) ระยอง(บางส่วน) จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี(บางส่วน) และ นครนายก

- **การใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ**

โดยเฉพาะที่ดินที่ซื้อไว้เพื่อเก็งกำไร การไม่สามารถดำเนินโครงการได้เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และการปลูกยูคาลิปตัส และที่สำคัญ กำลังเกิดสถานการณ์ใหม่ตามมาคือ มีการย้ายโรงงานอุตสาหกรรมจากบริเวณเขตสมุทรปราการและฉะเชิงเทรา(บางปะกง) ไปอยู่ในเขตลงทุนใหม่ในโซน 3 บนทางหลวงหมายเลข 304

บริเวณเขตรอยต่อจะเชิงเทราปราจีนบุรี เพื่อหวังใช้สิทธิพิเศษการลงทุน ด้วยการละทิ้งโรงงานเดิมอย่างไม่มีผลรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดกับสังคมโดยรวม

- **การสูญเสียอาชีพอย่างถาวร**

พื้นที่กว้างว่างเปล่าเนื่องจากการเก็งกำไรและไม่สามารถดำเนินโครงการได้ ส่งผลต่อระบบนิเวศน์อย่างถาวร จนเกษตรกรไม่สามารถทำการผลิตได้ ตัวอย่างเช่น ถนนบางนา-ตราด ตั้งแต่สมุทรปราการ ถึงจะเชิงเทรา เกษตรกรต้องสูญเสียอาชีพคือการทำนาอย่างถาวร เนื่องจากระบบนิเวศน์ที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะเป็น น้ำเสีย เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมและโครงการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร พื้นที่กว้างว่างเปล่าซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ กลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของศัตรูพืชทั้งหนู แมลง และโรคพืช เป็นต้น

ทั้งนี้ด้วยระบบนิเวศน์ของภาคตะวันออกมีลักษณะแตกต่างกันเป็น 3 ส่วน คือ บริเวณพื้นที่ราบชายฝั่งทะเล ตั้งแต่ปากแม่น้ำบางปะกง ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ไปจนถึงแหลมสารพัดพิษที่จังหวัดตราด พื้นที่ราบลุ่มน้ำและสวนสุดท้ายเป็นพื้นที่ป่าที่ราบต่ำ ซึ่งเป็นแห่งเดียวในประเทศไทยที่ยังความอุดมสมบูรณ์ไว้มากที่สุด ต่อสถานการณ์พืชเศรษฐกิจที่รุกตัวหนักขึ้นนิคมอุตสาหกรรมถูกกำหนดมาตั้งแต่ภาคตะวันออก จึงทำให้เกิดปัญหาในเชิงโครงสร้างของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ ทั้งนี้เพราะ

- ภาคตะวันออกเป็นความเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ทั้งในด้านวัตถุดิบ ต้นทุน ทรัพยากร และเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อระหว่างศูนย์กลางอย่างกรุงเทพมหานคร กับทางออกสู่ต่างประเทศทางทะเล ในปี 2524 เกิดโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Sea Board ด้วยจำนวนเงินที่ลงทุนไปกว่า 1 แสนล้านบาท ทว่าในปัจจุบันสถานการณ์การเติบโตของอุตสาหกรรมกลับไร้ทิศทาง ไร้การควบคุม กระจายและเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากแรงงานและทุนอพยพ กลับสร้างปัญหาในพื้นที่และชุมชนดั้งเดิมอย่างมาก
- โรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทั้งน้ำเสีย กากสารพิษอุตสาหกรรมสู่สภาพแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศลำนํ้า ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรที่ดินและน้ำดิบที่ดำเนินไปอย่างเข้มข้น ระหว่างกลุ่มคนในเมือง เกษตรกรภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการและการท่องเที่ยว นอกจากการรุกตัวของพื้นที่เกษตรขนาดใหญ่ การท่องเที่ยวก็เป็นปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่สำคัญที่

ทำให้ราคาที่ดินถีบตัวสูงขึ้นราว 20-30 เท่าตัว พร้อมกับภาวะ การเป็นศูนย์กลาง เศรษฐกิจแห่งใหม่ ทำให้ที่ดินถูกกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไร ฐานทรัพยากรเพื่อการยังชีพถูกทำลาย กรรมสิทธิ์ในที่ดินถูกเปลี่ยนมือจากเกษตรกรรายย่อยและคนท้องถิ่น สู่มือกลุ่มธุรกิจนอกท้องถิ่น และผู้มีอิทธิพล

- ทำให้เกิดเป็นเมืองที่เติบโตและขยายตัวอย่างไม่มีการวางแผน จากแรงงานอพยพและทุนนอกพื้นที่ส่งผลกระตุ้นต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พร้อมๆ กับการเข้ามาของวัฒนธรรมกระแสใหม่ ซึ่งเป็นกระแสวัฒนธรรมการบริโภค เศรษฐกิจในภาคตะวันออกเกิดขึ้นอย่างมากมาย
- ในขณะที่การเกษตรถูกไถ่ถอน การบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อบุกเบิกที่ทำกินใหม่จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การตัดถนนสายใหม่ทำให้เข้าถึงพื้นที่ฐานทรัพยากรได้ง่าย โดยเฉพาะการตัดถนนสายยุทธศาสตร์สมัยสงครามอินโดจีน ปี 2526 – 2527 ซึ่งพบว่าการรุกตัวของชุมชนในเขตป่ารอยต่อ 5 จังหวัดเพื่อทำพืชไร่ เช่น มันสำปะหลังและสับปะรดอย่างมาก

กล่าวโดยรวมทุกวันนี้ในสังคมทุนนิยม เป้าหมายสูงสุดของรัฐและทุนคือ การสร้างกำไร สูงสุดจากการเก็งกำไรเป็นหลัก ที่ไม่สนใจและให้ความหมายต่อภาคการผลิต ปัญหาที่เกิดขึ้นไปอยู่ในภาคการผลิต เช่น ปัญหาในทรัพยากรที่ดิน เมื่อพบว่าผลตอบแทนจากการเก็งกำไร สูงกว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ดินและที่อยู่อาศัย จึงถูกทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า หรือทำประโยชน์ไม่เต็มที่ นอกจากนั้นการเก็งกำไรในที่ดินยังทำให้เกิดมีราคาสูงเกินกว่าที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ว่าจะในภาคเมือง หรือภาคชนบทจะใช้ประโยชน์ได้ ในเศรษฐกิจฟองสบู่ของไทย ราคาที่ดินเพิ่มขึ้น 3-4 เท่าตัว ภายในเวลา 7-8 ปี ²⁵ ในภาคชนบท จากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดินพบว่า เกษตรกร 2 ล้านครอบครัว (10 ล้านคน) ประมาณ ครึ่งหนึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และอีก 800,000 ครอบครัว มีที่ดินไม่พอทำกิน แต่ประมาณ 60 % ของที่ดินของประเทศ ถูกทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย **ทว่าเมื่อรวมภาพปัญหาที่ดินของภาคเมืองและภาคชนบทเข้าด้วยกันจะพบว่าปัญหาที่ดินเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่ที่ต้องได้รับการแก้ไข** ด้วยโครงสร้างและระบบการถือครองที่ดินแบบไม่มีเอกสารสิทธิ์ของเกษตรกรไทย ซึ่งเป็นที่ดินที่คนยากคนจนใช้ประโยชน์ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินของรัฐ หรือของประชาชนก็ตาม เนื่องจากปัญหาที่ดินเป็นเรื่องใหญ่ สำคัญเพราะที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพ การจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินจึงเกี่ยวโยงสัมพันธ์กับปัญหาในเรื่องต่างๆ ทั้งปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาหนี้

²⁵ วิลาศ เตชะไพฑูริย์ “ที่ดิน : เค้าถ่วงของทุนนิยมกาลสิน” จุลสาร ปฯป (ปีที่ 2 ฉบับที่ 19 พฤศจิกายน 2545)

สิน ปัญหาการประกอบอาชีพ การวางทิศทาง แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างถูกต้องและเหมาะสมจะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนในด้านอื่นๆ ด้วย

ปัญหาพิพาทจากการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นภาพสะท้อนสำคัญ ที่ยืนยันว่าประชาชนที่ไร้ที่ดินมีมากและกระจายอยู่ทั่วภาคส่วนของประเทศ ดังเช่น สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เสนอมผลงานการสำรวจข้อมูลการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2541 โดยรวบรวมข้อมูลจากที่จังหวัดแต่ละจังหวัดส่งมาและนำเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2541 เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2541 ดังนี้

(1) จังหวัดนครนายก

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้บุกรุก(ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	107	10,846-2-57	963	9,746-2-57
ที่สาธารณะ	219	11,437-1-39	394	2,599-1-75
ป่าไม้	17	16,916-0-00	310	1,721-0-00
อื่นๆ	7	16-2-00	-	-

(2) จังหวัดสุพรรณบุรี

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้บุกรุก(ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	4	42-2-50	29	3-2-56
ที่สาธารณะ	273	22,086-3-37	2,845	11,749-2-98
ป่าไม้	3	773,125-0-00	20,929	339,128-3-51
อื่นๆ	-	-	-	-

(3) จังหวัดฉะเชิงเทรา

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้บุกรุก(ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	846	15,858-1-23	245	-
ที่สาธารณะ	182	4,949-0-14	144	482-2-08
ป่าไม้	1	1,517,106-0-25	56,277	1,130,740-0-75
อื่นๆ	-	727,771-1-00	537	-

(4) จังหวัดชลบุรี

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	144	128,482-2-62	3,054	8,311-0-07
ที่สาธารณะ	243	25,879-1-86	1,102	7,583-3-52
ป่าไม้	14,385	1,033,117-1-07	13,879	536,472-2-18
อื่นๆ	-	-	-	-

(5) จังหวัดระยอง

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	99	7,657-1-40	2,012	3,470-3-36
ที่สาธารณะ	501	16,161-3-14	102	60-0-00
ป่าไม้	5,590	195,585-0-00	4,975	175,585-0-00
อื่นๆ	48	16-2-09	82	16-2-07

(6) จังหวัดจันทบุรี

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	468	19,255-3-44	270	254-2-80
ที่สาธารณะ	694	26,448-3-24	-	332-0-67
ป่าไม้	-	1,175,399-0-00	1,614	51,540-0-05
อื่นๆ	-	-	-	-

(7) จังหวัดตราด

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	86	68,051-1-31	422	12,329-2-90
ที่สาธารณะ	271	10,506-3-63	67	763-0-00
ป่าไม้	6,007	396,743-0-00	3,957	61,470-0-00
อื่นๆ	184	8,655-2-51	227	473-0-00

(8) จังหวัดปราจีนบุรี

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	21	344-0-36	27	9-0-29
ที่สาธารณะ	1,117	32,020-0-69	640	5,656-2-64
ป่าไม้	7	226,547-3-00	-	30-0-00
อื่นๆ	91	1,829-3-83	-	-

(9) จังหวัดสระแก้ว

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	12	17,326-1-58	779	1,473-1-75
ที่สาธารณะ	403	44,784-1-38	581	5,588-0-91
ป่าไม้	14	3,186,136-0-00	64	1,965,777-3-24
อื่นๆ	-	-	-	-

(10) จังหวัดกาญจนบุรี

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	-	3,000,000-0-00	60,000	1,455,400-0-00
ที่สาธารณะ	-	117,609-0-00	2,352	58,804-0-00
ป่าไม้	-	9,377,802-0-00	16,496	1,678,288-0-00
อื่นๆ	-	-	-	-

(11) จังหวัดราชบุรี

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	4,279	524,567-0-00	6,500	145,972-0-00
ที่สาธารณะ	369	17,695-0-76	346	5,122-2-00
ป่าไม้	-	2,472,391-0-70	-	378,113-0-00
อื่นๆ	-	544-1-55	-	-

(12) จังหวัดเพชรบุรี

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	39	3,631-0-32	147	1,507-1-78
ที่สาธารณะ	158	7,964-1-15	86	3,690-2-40
ป่าไม้	1	150-0-00	-	-
อื่นๆ	2,591	92,831-2-05	11	95-0-00

(13) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	20	52,853-1-42	226	3,441-3-42
ที่สาธารณะ	282	26,030-1-43	122	16,700-2-99
ป่าไม้	428	463,176-0-00	457	74,058-1-00
อื่นๆ	7	568-3-00	184	359-3-00

(14) จังหวัดอุทัยธานี

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนพื้นที่(ไร่)	จำนวนผู้ที่บุกรุก (ราย)	ที่ดินที่ถูกบุกรุก(ไร่)
ที่ราชพัสดุ	1	13-2-01	55	13-2-01
ที่สาธารณะ	340	14,336-1-53	-	-
ป่าไม้	9	2,828,185-0-00	-	620,981-1-00
อื่นๆ	-	-	-	-

จากข้อมูลข้างต้น กล่าวได้ว่า จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดที่มีปัญหาครอบคลุมในทุกกลุ่มปัญหา และอยู่ในที่ดินทุกประเภท กล่าวคือ ปัญหาที่ราชพัสดุ ซึ่งจังหวัดกาญจนบุรีมีปัญหาพิพาทมากถึง 60,000 ราย กล่าวคือ เป็นเขตที่ดินพิพาทกับราชการทหาร ซึ่งเป็นผู้อ้างว่าครอบครองและใช้ประโยชน์ จำนวน 3 ล้านไร่ รองลงมาก็คือ จังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นประเด็นพิพาทในที่ดินเขตราชการทหารใช้ประโยชน์ 524,567 ไร่ โดยมีจังหวัดชลบุรี ตรวดีและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เรียงลำดับกันมา โดยความเดือดร้อนในเขตที่ดินราชพัสดุในจังหวัดราชบุรีถึง 6,500 ราย จังหวัดชลบุรี มี 3,054 ราย ส่วนกรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ จังหวัดกาญจนบุรีก็เป็นจังหวัดที่มีปัญหาดังกล่าวในลำดับที่ 1 กล่าวคือ มีที่ดินสาธารณะประโยชน์ 117,609 ไร่ แต่ถูกประชาชนบุกรุกเข้าครอบ

ครองถึง 2,352 ราย จำนวนพื้นที่ 58,804 ไร่ จังหวัดสระแก้วอยู่ในลำดับที่ 2 มีที่ดิน 44,784 ไร่ ถูกบุกรุก 5,588 ไร่ รองลงมาคือ จังหวัดปราจีนบุรี จันทบุรี และประจวบคีรีขันธ์

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ที่ถูกบุกรุก พบว่าจังหวัดกาญจนบุรียังคงเป็นจังหวัดที่มีการบุกรุกจากจำนวนพื้นที่ทั้งหมด 9,377,802 ไร่ ถูกบุกรุก 1,678,288 ไร่ จำนวน 16,496 ราย ทว่าสำหรับจังหวัดสระแก้ว ซึ่งมีพื้นที่ในเขตป่าไม้ 3,186,136 ไร่ แต่พบว่ามีผู้บุกรุกเพียง 64 ราย แต่ครอบคลุมพื้นที่ถึง 1,965,777 ไร่ นับว่าเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาจริงๆ ว่าคนจำนวนเพียง 64 ราย แต่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนล้านกว่าไร่ นั้นหมายความว่า ย่อมไม่ใช่ธรรมดาสำหรับกรณีนี้ และเมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินประเภทต่างๆ ของจังหวัดนี้ หน่วยราชการดูปิดแอบแฝงไม่ระบุให้ข้อมูลใดๆ ดังที่กล่าวแต่แรกแล้วว่าเพียงที่สาธารณะประโยชน์ที่สำรวจปี 2546 จำนวน 1 แปลง จำนวน 6,891 ไร่ มีผู้บุกรุกถึง 1,983 ราย เฉลี่ยแล้วผู้บุกรุก 1 ราย จะได้ 3.4 ไร่ เท่านั้น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบแล้วอาจกล่าวได้ว่า จังหวัดสระแก้วมีปัญหาในเรื่องการเข้าครอบครองที่ดินของบุคคลบางประเภทที่มีศักยภาพในการบุกรุกเข้าครอบครองเป็นจำนวนมากได้ เช่น นักการเมืองระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลอย่างแน่นอน เพราะดูจากที่ดินเขตป่าไม้ถูกบุกรุกถึงล้านกว่าไร่ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องกล่าวถึงในบทต่อไป

ข้อสังเกตที่น่าสนใจสำหรับจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งอยู่ในลำดับต้นของปัญหาดังกล่าว ตามมาด้วยจังหวัดสระแก้วแล้ว ผู้ศึกษายังพบว่าจังหวัดอุทัยธานีและราชบุรี เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าถูกบุกรุกจำนวนมาก แต่ไม่สามารถระบุจำนวนผู้เข้าบุกรุกถือครองได้ ส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรานั้น มีพื้นที่ป่าถึง 1,517,106 ไร่ แต่มีผู้บุกรุกจำนวนมากถึง 56,277 ราย มากกว่าที่จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีเพียง 16,496 รายเท่านั้น

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาพบแนวทางของปัญหาและความขัดแย้งหลักๆ ที่เกิดในภาคตะวันออกนั้นอาจกล่าวได้ว่า เกี่ยวข้องโดยตรงต่อปัญหากลุ่มผู้มีอิทธิพล นักการเมืองท้องถิ่น ส่วนปัญหาในภาคตะวันตกนั้น เกิดในจังหวัดกาญจนบุรี เพราะเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ทำให้มีผู้เข้าไปใช้ประโยชน์ครอบครอง ทั้งประชาชนผู้ยากไร้และนายทุนผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม ประกอบกันน่าจะเป็นปัญหาในเรื่องหลักปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อพิพาทที่สะท้อนปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินโดยตรง ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมกรณีศึกษาที่เกิดจากสาเหตุของกลุ่มปัญหาที่แตกต่างกันไว้ในบทที่ 3 เพื่อประมวลสาเหตุแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างคู่ขัดแย้งในอันที่จะเป็นข้อยุติในเรื่องนั้นๆ

บทที่ 3

ข้อพิพาทความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย

คำกล่าวรายงานของพลตำรวจตรี วรณสฤติย์ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) กล่าวรายงานต่อที่ประชุมสัมมนาเตรียมความพร้อมแก้ไขปัญหาคาใจร้อนและความยากจนระหว่างวันที่ 10-12 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมรามารการ์เดนส์ ผ่านศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติว่า ในช่วงที่ผ่านมา ปัญหาที่ดินทำกินมีผู้มาขึ้นทะเบียน 3 ล้าน 9 แสนราย แบ่งเป็น

(1) ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน	1.2	ล้านราย
(2) ผู้มีที่ดินน้อย	1.6	ล้านราย
(3) ผู้เช่าที่ดินของรัฐทำประโยชน์	1.3	ล้านราย
(4) ผู้ถือครองที่ดินของรัฐทำประโยชน์	2.7	แสนราย

รวมคิดเป็นความต้องการด้านที่ดินทำกินทั้งสิ้น 41 ล้านไร่ โดยต้องการจะนำไปใช้ประโยชน์คือ ทำสวน ร้อยละ 27 ทำนา ร้อยละ 26 ทำไร่ ร้อยละ 19 ทำการเกษตรแบบผสมผสาน ร้อยละ 12 เลี้ยงสัตว์ ร้อยละ 12 และทำการประมง ร้อยละ 2 จากภาพรวม ประชาชนที่มาลงทะเบียน 7 ล้าน 5 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 12 ของประชากรทั้งประเทศ โดยมีปัญหาที่ดินมากว่า 12 ล้านคน ปัญหาซึ่งส่วนมากร้อยละ 40 เป็นผู้ประสบปัญหาหนี้สินภาคประชาชน อีกร้อยละ 32 ประสบปัญหาที่ทำกินและปัญหาที่อยู่อาศัย ร้อยละ 15

จากข้อเท็จจริง ปัจจุบันประชาชนอย่างน้อย 1.2 ล้านคน นั้นเป็นปัญหาเรื่องที่ต้องใคร่ครวญว่า ที่ดินซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตของเกษตรกร ซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชากรในประเทศ เมื่อไม่มีที่ดินพฤติกรรมของประชาชนก็คือ ต้องหาและครอบครองที่ดินที่สามารถเข้าถึงได้ กรณีนี้ไม่พ้นที่จะต้องมีปัญหาเกี่ยวกับรัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษากรณีความขัดแย้งดังกล่าว เราจะต้องศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยตามช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยลำดับปัญหาจากกลุ่มปัญหาดังนี้

1. นโยบายการประกาศเขตป่าที่ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ในกรณีที่มีกรณีศึกษาทั้งสิ้น 34 กรณี ดังปรากฏในตารางดังต่อไปนี้

กลุ่มปัญหาที่ 1 นโยบายประกาศเขตป่าที่พื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวนพื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้เดือดร้อน (คน/ครอบครัว)
		อำเภอ/ จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้านที่		
1	ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับชัน พื้นที่ทำกินและที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน และสำนัก สงฆ์	ทองผาภูมิ กาญจนบุรี	ชะแล	1,2,3,4 (บ้านห้วยเสือ)	39,281	ไม่ได้รับ
4	ร้องเรียนว่าถูกเจ้าหน้าที่ห้ามเข้าทำประโยชน์ที่ดิน บริเวณป่าเขาพระยาเสือแล้ว อำเภอทองผาภูมิ	ทองผาภูมิ กาญจนบุรี	ลิ้นถิ่น	6(บ้านหนอง เจริญ)	ไม่ได้รับ	20 ครอบครัว
5	ขอความเป็นธรรมถูกดำเนินคดีอย่างไม่เป็นธรรม กรณีปรับ ไถ่ที่ดินทำกิน	ไทรโยค กาญจนบุรี	วัง กระแจะ	หมู่ 7	ไม่ได้รับ	1
25	กรณีการอพยพบ้านจะคีพอ ออกจากพื้นที่ตั้งของชุมชน ดั้งเดิม	สังขละบุรี กาญจนบุรี	ไล่โว่	บ้านจะคีพอ	ไม่ได้รับ	48 ครอบครัว
26	กรณีการบังคับโยกย้ายชาวบ้านออกจากถิ่นฐานเดิมไปอยู่ นอกประเทศ	สังขละบุรี กาญจนบุรี	ไล่โว่	หมู่ 6 (บ้านพุ่มเือง)	ไม่ได้รับ	43 ครอบครัว

กลุ่มปัญหาที่ 1 นโยบายประกาศเขตป่าที่พื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวนพื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้เดือดร้อน (คน/ครอบครัว)
		อำเภอ/ จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้านที่		
27	กรณีกรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ดินทำกินที่ สปก.ทำการรังวัดที่ดินเตรียมออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน	หนองหญ้าปล้อง เพชรบุรี	หนองหญ้าปล้อง	ไม่ได้รับระบุ	ไม่ได้รับระบุ	ไม่ได้รับระบุ
28	กรณีขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีถูกจับกุมขอหาบุกรุกป่าสงวนไม่ได้รับความเป็นธรรม	เขาย้อย เพชรบุรี	เขาย้อย	2 บ้านโค้งสวรรค์	1	1
29	กรณีขอเอกสารสิทธิ์ สปก. 4-01	บ้านแหลม เพชรบุรี	ปากทะเล	3 บ้านปากทะเล	1,000	30 ครอบครัว
31	กรณีขอพระราชทานความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินสำนักสงฆ์ศรีสัตตยาเนื่องจากอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	ชะอำ เพชรบุรี	เขาใหญ่	10	ไม่ได้รับระบุ	ไม่ได้รับระบุ
34	กรณีเรื่องพื้นที่ทำกินชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงบ้านภูเหม็น	ห้วยคต อุทัยธานี	หลางทอง	3, 8	ไม่ได้รับระบุ	ไม่ได้รับระบุ
37	กรณีปัญหาพิพาทแนวเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ดินของประชาชนในเขตชุมชนป่ากันชนกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี	บ้านไร่ อุทัยธานี	แก่งมะกรูด เจ้าวัด	1,2,3,4,6	ไม่ระบุ	1,746

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวนพื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ครอบครัว)
		อำเภอ/จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้าน		
39	ขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและราคาพืชผลตกต่ำ	กิ่งอำเภอบ้านคา ราชบุรี	บ้านบึง	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
63	ขอออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	เมืองตราด จังหวัดตราด	วังกระแจะ	หมู่ที่ 7, 8 บ้านท่าประดู่	9,662	955
65	ขอให้พิจารณาเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติออกจากพื้นที่ทำกินของราษฎร	กิ่งอำเภอเขาชะพลู จันทบุรี	ตะเคียนทอง	หมู่ที่ 7 บ้านคลองไผ่พลู	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
67	ขอให้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินในเขตอำเภอแก่งหางแมว	แก่งหางแมว จันทบุรี	แก่งหางแมว	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
68	ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมกรณีที่ดินทำกิน	นายายอาม จันทบุรี	วังใหม่	6	ไม่ระบุ	133
69	ขอความเป็นธรรมกล่าวหาว่าบุกรุกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสะอยดาว	โป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี	ทับไทร	2 บ้านเขาโสม	20	ไม่ระบุ

กลุ่มปัญหาที่ 1 นโยบายประกาศเขตป่าที่พื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

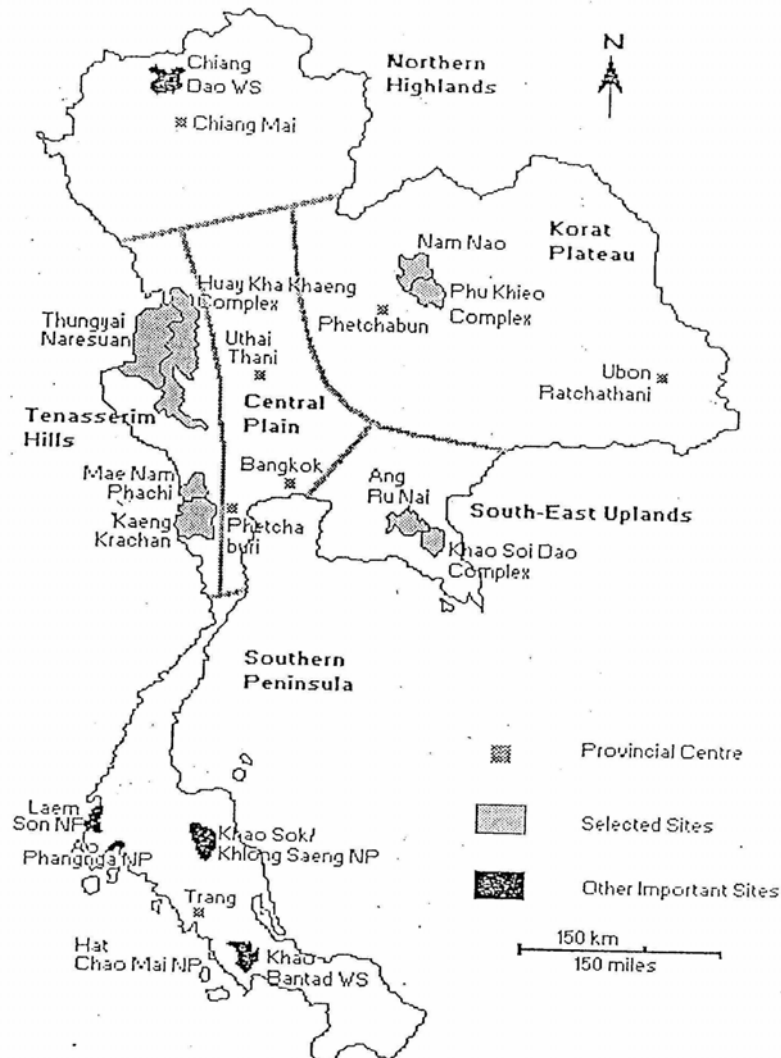
ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวนพื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้เดือดร้อน (คน/ครอบครัว)
		อำเภอ/จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้านที่		
71	ปัญหาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคลองเคียวหรือห้วยทับทิมกีน ของประชาชน	มะขาม โป่งน้ำร้อน จันทบุรี	บึงฉว ทับไทร	8,6,7	ไม่ระบุ	70 ครอบครัว
77	ขอความเป็นธรรมเรื่องที่ดินมัสยิดดารุสซอลิอัน	พนัสนิคม จังหวัดชลบุรี	หนองเหียง	13	ไม่ระบุ	1
78	ขอให้พื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยออกจากป่าสงวน	พนัสนิคม จังหวัดชลบุรี	หนองเหียง	13	315	1
80	ขอความเป็นธรรมรัฐประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับทิมทำ กินของราษฎร	อำเภอเสด็จ นครนายก	เขาพระ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
81	ขอความเป็นธรรมแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ทับทิม ของราษฎร	เมือง จังหัด นครนายก	เขาพระ	ไม่ระบุ	7 แปลง	1
85	ขอความเป็นธรรมเรื่องที่ดินถูกแนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขาใหญ่ทับพื้นที่	อ.นาดี ปราจีนบุรี	สะพานหิน (นาแถม)	หมู่ 7 บ้านหนอง ตะแบก	30	1

กลุ่มปัญหาที่ 1 นโยบายประกาศเขตป่าที่พื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวนพื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้เดือดร้อน (คน/ครอบครัว)
		อำเภอ/จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้านที่		
86	ขอความเป็นธรรมอุทยานแห่งชาติทับลานที่พื้นที่ทำ ประโยชน์ของราษฎร	นาดี ปราจีนบุรี	บุพราหมณ์	หมู่ 1,2,4,5,6 และ7บ้าน สัตว์ป่า	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
89	ขอความเป็นธรรมกรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	นาดี ปราจีนบุรี	ทุ่งโพธิ์	หมู่ที่ 3 บ้านทุ่งแฝก	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
90	ขอความเป็นธรรมกรณีที่ดินในเขตป่าสงวนและอุทยาน แห่งชาติทับลาน	อำเภอนาดี ปราจีนบุรี	ทุ่งโพธิ์	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	150
94	ปัญหาที่ดินบ้านทุ่งกระตัง อำเภอสนมชัยเขต จังหวัด ฉะเชิงเทรา	สนมชัยเขต ฉะเชิงเทรา	ไม่ระบุ	บ้านทุ่ง กระตัง	ไม่ระบุ	111
99	ขอให้จัดทำแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหนองมะอีและที่ สาธารณประโยชน์ให้ชัดเจน	วัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว	โนนหมากเค็ง	บ้านหนอง มะอี	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
100	ปัญหาที่ดิน ตำบลแตรฮ้อ-ช่องกุ่ม อำเภอวัฒนานคร	วัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว	แตรฮ้อ ช่องกุ่ม	ไม่ระบุ	5,880	1,000 ครอบครัว

หมายเหตุ	- รวมกรณีปัญหา	34 กรณี				
	- รวมจังหวัดที่มีปัญหา	13 จังหวัด				
	- รวมตำบลที่มีปัญหา	32 ตำบล				
	- รวมหมู่บ้านที่มีปัญหา	46 หมู่บ้าน				
	- รวมพื้นที่ที่มีปัญหา	96,189 ไร่				
	- รวมจำนวนผู้เดือดร้อน	3,680 คน				
	- รวมจำนวน ครวเรือน	3,280 ครอบครัว				

ที่ตั้งของพื้นที่เป้าหมายต่างๆ ของโครงการป้องกัน จัดการ และพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์



สถานการณ์ของปัญหา :

จำนวน 34 กรณี 13 จังหวัด 32 ตำบล 46 หมู่บ้าน รวมพื้นที่ที่มีปัญหา 96,189 ไร่
จำนวนผู้เดือดร้อน 3,680 จำนวน 3,280 ครอบครัว

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย :

ต่อกรณีนี้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณีศึกษาทั้ง 34 กรณี แทบทั้งสิ้น เป็นไปในลักษณะชุมชน ประชาชน ตั้งหลักแหล่งแห่งที่ ก่อนที่กฎหมายจะมาประกาศครอบคลุมพื้นที่ป่าไม้ กำหนดได้กำหนดนิยาม และให้คุณค่าพื้นที่ป่า หรือพื้นที่อนุรักษ์ตามนิยามของกฎหมาย โดยมีได้ใส่ใจในอายุของชุมชน ที่ตั้งมาก่อนแต่อย่างใด ทำให้ต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเนืองมานาน เช่น พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2481 กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นมาเพื่อหวงห้ามตัดไม้ แล้วขยายมา เป็นการหวงป่าในเชิงพื้นที่ ซึ่งถือเป็นการยึดอำนาจในการจัดการทรัพยากรมาไว้ที่อำนาจรัฐ ส่วนกลาง การเปิดทิศทางให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งสะท้อนได้จากนโยบาย ป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528

ปี 2528 รัฐบาลกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบเรื่องนโยบายที่ดินตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 นโยบายดังกล่าว กำหนดเป็น 5 ด้าน คือ นโยบายที่เพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง โดยกำหนดให้มีการออกนโยบายเพื่อ คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน

การทับซ้อนจากกฎหมายที่ดินทั้ง 4 ฉบับ มีผลทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการใช้สิทธิใน ที่ดินของตน โดยกฎหมาย พระราชบัญญัติป่าไม้ถูกประกาศเมื่อ พ.ศ. 2484 มีเนื้อหาครอบคลุม อย่างกว้างขวางทั้งต่อพื้นที่ป่าและต้นไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เกิดขึ้นโดย อาศัยหลักการของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2481 โดยมีพระราชบัญญัติ สงวนป่า พ.ศ. 2535 เกิดมาเป็นตัวปิดท้ายสิทธิของประชาชนที่มีที่ดินในเขตป่า เพื่อ การจัดการโดย อำนาจรัฐและภาคธุรกิจเอกชนในกฎหมายทั้ง 5 ตัว โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น ได้ สะท้อนถึงโครงสร้างการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ดังนี้

(1) กระบวนการกำหนดพื้นที่

กำหนดพื้นที่โดยทำให้พื้นที่ต่างๆ มีความหมายขึ้นในทางกฎหมาย โดยตกเป็นกรรมสิทธิ์

ของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจเหนือในการจัดการ ดังเช่นพื้นที่ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดนิยาม ความหมายของ ป่า ว่าป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 มาตรา 4 (1) หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 หมายถึงที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเล ที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

นั่นหมายความว่า ป่า ในนิยาม ของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ คือที่ดินที่มีเจ้าของเอกชน ซึ่งนิยามแบบนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงว่าพื้นที่บางแห่งไม่มีสภาพป่าหลงเหลืออยู่ ความหมายของป่าในทางนิพนธ์เช่นนี้ มีผลทำให้พื้นที่ป่าในทางกฎหมายมีอยู่อย่างกว้างขวาง ซึ่งไม่ถูกต้อง

ส่วนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ พ.ศ.2535 ได้กำหนดนิยามความหมายของที่ดิน ซึ่งสามารถนำมาประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ว่า ป่าจะต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง นั่นหมายถึงเป็นหลักการที่กำหนดพื้นที่จากการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ระหว่างรัฐและเอกชนอย่างเด็ดขาด กระบวนการที่จะทำให้พื้นที่ป่าและที่ดิน กลายสภาพเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า นั้นมีขั้นตอนคือ การให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารเป็นมีอำนาจพิจารณากำหนดพื้นที่ตามกฎหมายแต่ละประเภท โดยมีเงื่อนไขในการประกาศ เพียงมีแผนที่แสดงถึงแนวเขตของพื้นที่ที่ถูกกำหนด ทั้งนี้องค์กรฝ่ายบริหารของรัฐมีอำนาจกำหนดพื้นที่แต่ละประเภทแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น การประกาศพื้นที่ป่าให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่สามารถกระทำได้ โดยออกกฎกระทรวงและมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แนบท้ายประกาศในกฎกระทรวง (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507)

ด้วยกระทรวงกำหนดพื้นที่เฉพาะของกฎหมายแต่ละฉบับ พบว่าขั้นตอนในการดำเนินการเป็นอำนาจที่อยู่ในองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว เพียงประกาศและกำหนดพื้นที่ ซึ่งขั้นตอนการกำหนดพื้นที่ในลักษณะนี้ทำให้พื้นที่ที่ถูกกำหนดไม่ว่าจะเป็นเขตป่าสงวน

แห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อาจซ้อนทับกับพื้นที่ที่ประชาชนได้
อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัญหามาก กระบวนการในการกำหนดพื้นที่เช่นนี้ต่างไปจากที่เคยปรากฏใน
พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 (ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวน
แห่งชาติ พ.ศ. 2507) ที่กำหนดให้ต้องมีการเดินสำรวจในพื้นที่ก่อนจะมีการประกาศ

(2) องค์การควบคุมดูแล

พื้นที่ต่างๆ หลังกระบวนการการกำหนดพื้นที่แล้วจะถูกจัดให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจการ
ควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้มีอำนาจปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการสั่งการ
มีคณะกรรมการในแต่ละประเภท เช่น คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ คณะกรรมการอุทยาน
แห่งชาติ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ โดยคณะกรรมการแต่ละชุดมีอำนาจ
หน้าที่สำคัญต่อขั้นตอนการกำหนดพื้นที่เฉพาะ

(3) การเข้าทำประโยชน์

ด้วยรัฐมุ่งคุ้มครองพื้นที่อย่างเข้มงวด เจตนารมณ์ของกฎหมายให้ความสำคัญกับการ
คุ้มครองพื้นที่ที่ได้ถูกสงวนไว้ตามกฎหมาย อันส่งผลต่อประชาชนที่ถูกกฎหมายในลักษณะ
ดังกล่าว ประกาศทับคือ

1.) เป็นการแบ่งแยกระบบกรรมสิทธิ์เอกชนและรัฐอย่างเด็ดขาด เป็นผลทำให้
ทรัพยากรที่อยู่

ภายใต้การดูแลและใช้ประโยชน์ของชุมชน ท้องถิ่นตกไปอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งถือ
เป็นการละเลยระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชน ดังเช่น การใช้ประโยชน์จากป่า
ชุมชนของชาวบ้าน ที่ไม่ได้รับการรับรองจากระบบการจัดการที่ดำรงอยู่

2.) กระบวนการกำหนดพื้นที่หลวม ด้วยเพียงอาศัยอำนาจกฎหมายเป็นหลักโดย
ปราศจากการตรวจสอบถึงสภาพความเป็นจริง ทำให้สภาพพื้นที่ที่เป็นป่าตามกฎหมาย
กับสภาพความเป็นจริงแตกต่างกันมาก ขาดความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับ
ระบบนิเวศ เนื่องจากปราศจากการเดินสำรวจในพื้นที่ทำให้การประกาศเขตพื้นที่ป่าไม่
อาจไปซ้อนทับกับที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัยของชุมชน เป็นการผูกขาดอำนาจตาม
กฎหมายขององค์กรรัฐ การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่โดยเด็ดขาดมากเกินไป และถือเป็นการ
ผูกขาดอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์

กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ :

ที่ผ่านมาเวลาอ้างแนวทางการแก้ปัญหาที่เป็นความพิพาทกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐมักอ้างตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับต่อพื้นที่ปัญหา เช่น ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยที่ทั้งอำนาจการประกาศแนวเขตทับชุมชน การควบคุมดูแลใช้ประโยชน์ อยู่ในอำนาจฝ่ายรัฐส่วนเดียว จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้น มีการชุมนุมเรียกร้อง และเคลื่อนไหวเป็นวงกว้าง รัฐจึงเปลี่ยนท่าทีแนวทางแก้ปัญหาโดยใช้มติคณะรัฐมนตรี เช่น ใช้มติ 4 พฤษภาคม 2536 มติวันที่ 22 เมษายน 2540 หรือมติ 30 มิถุนายน 2541

โดยมติ 4 พฤษภาคม 2536 นั้นคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยหากราษฎรครอบครองทำประโยชน์ก่อนราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้ และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ ให้กรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้แล้วราษฎรบุกรุกภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น (มตินี้ถูกยกเลิกไปแล้ว)

ในส่วนของมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 นั้นคณะรัฐมนตรีเห็นชอบมาตรการแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยหากมีการเรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่แล้วนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนเขตป่าไม้ถาวรใหม่ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กรมป่าไม้และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) เร่งรัดกันเขตและดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว หากยังไม่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินให้ออกเอกสาร ส.ป.ก.4-98 ให้ราษฎรก่อน ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีให้มีคณะทำงาน 5 ฝ่ายสำรวจพื้นที่เสนอคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัด และส่งให้กรมป่าไม้ ดำเนินการเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรี

ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจะไปออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้บุกรุก หรือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครอง กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม มีมาตรการเพื่อการอยู่อาศัย การทำประโยชน์อื่นๆ ทำการตรวจสอบพิสูจน์ เพื่อดำเนินการรองรับสิทธิการอยู่อาศัย ทำกินตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนพื้นที่อื่นๆ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีฝ่ายราชการ ราษฎร

ฝ่ายละเท่าๆ กัน ดำเนินตามมาตรการต่างๆ จะยุติการผลักดัน และอพยพราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินเดิมในพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งเป็นมติที่ยังมีผลปฏิบัติบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดมาตรการแก้ไข 2 ประการ คือ ด้านจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อย่างเป็นรูปธรรมในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ผลจากการปรับแนวเขต หากมีราษฎรอยู่อาศัย ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม หากสมควรอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจะนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร หากอยู่อาศัย ทำกินมาก่อนให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย ที่ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามระบบนิเวศ ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือ เพื่อให้ที่อยู่อาศัยที่ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัยทำกินในที่ที่เหมาะสม หากราษฎรอยู่ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้าม เป็นพื้นที่ป่าไม้ ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ในการป้องกัน การควบคุมพื้นที่ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สะท้อนถึงทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะ จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น แนวทางการพัฒนาประเทศมีการเปลี่ยนแปลงมาก ต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่มาก เกิดปัญหาเฉพาะหน้าต้องแก้ไขความขัดแย้งอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ การดำเนินการเปลี่ยนแปลงบ่อยไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประเด็นการพิสูจน์สิทธิระหว่างความเก่าแก่ของชุมชน ที่พร้อมจะพิสูจน์สิทธิไม่อาจทำได้ เพราะฝ่ายรัฐเปลี่ยนแปลงมาก โดยเฉพาะอำนาจในการแก้ไขปัญหานั้น ขาดการยึดโยงกับการมีส่วนร่วมจากประชาชน

กระบวนการแก้ปัญหาขององค์กรประชาชน :

ในหลายๆกรณีที่เกิดขึ้นแกนนำชาวบ้านผู้เดือดร้อน ร้องเรียนผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และกลไกด้านรัฐสภา หรือแม้กระทั่งถวายฎีกา ทว่าปัญหาในกลุ่มปัญหาเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎหมายโดยตรง ทำให้รูปการ ในการแก้ไขอย่างเป็นขบวนการนั้นแทบไม่ค่อยเกิด ส่วนใหญ่

ชะลอปัญหา อาจมีการเจรจาต่อรองกันแนวเขตชุมชนและที่ทำกิน ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าอนุรักษ์ ส่วนระบบการพิสูจน์สิทธิ์แทบไม่เป็นรูปธรรมให้ติดตามเป็นแบบอย่าง ในบางพื้นที่ ชะลอความขัดแย้ง ความรุนแรงที่เกิดขึ้นระหว่างคูกรณีโดยเฉพาะชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงที่ อาศัยอยู่ชายแดนตะวันตก อันเป็นชุมชนที่อยู่ในแนวเขตป่าอนุรักษ์ เป็นส่วนมาก ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จึงอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีทรัพยากรป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ เช่น กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี เป็นต้น นับว่าเป็นทางออกของปัญหาคู่ขัดแย้ง ระหว่างรัฐและประชาชน มีแนวทางเลือกให้ประชาชนใช้กลไกจากองค์กรอิสระ เช่น ศาลปกครอง ได้มากขึ้น แต่กระบวนการเป็นไปด้วยความล่าช้าและใช้เวลาในการแก้ปัญหาพอสมควร

อีกกรณีที่จะต้องพูดถึงก็คือปัญหาที่เกิดขึ้นกับพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งในกรณีศึกษา เฉพาะกรณีปัญหาพิพาทแนวเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ดินของประชาชนในเขตชุมชน ป่ากันชนกับเขต รักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ในกรณีนี้มีประชาชนเดือดร้อนถึง 2 ตำบล คือ ตำบลแก่นมะกรูด และตำบลเจ้าวัด 5 หมู่บ้าน ผู้เดือดร้อน 1,746 ราย ที่ยกกรณีนี้เป็น ตัวอย่างเพราะมีลักษณะแบบจำลองที่ชัดเจนในเรื่องหมู่บ้านกันชนในเขตป่ากันชน (Buffer Zone) และอันที่จริงจะกล่าวเพียงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพูดถึงเขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรฝั่งตะวันตกด้วย เพราะเป็นแปลงป่าอนุรักษ์ที่เป็นเขตติดต่อกัน

ประชาชนมีอาชีพ มีรายได้ที่แน่นอน เพื่อไม่หวนกลับไปหาวิธีการยังชีพแบบเดิมๆ เหมือนคนจนนั่ง
ผ้าขาวม้าเฝ้าเพชร สำหรับโครงการนี้เสนอให้ราษฎรที่อาศัยในเขตพื้นที่กันชนภายในรัศมี 5
กิโลเมตร จากเขตป่าอนุรักษ์ ความยาว 200 กิโลเมตร สำหรับแนวทางส่งเสริม จังหวัดอุทัยธานี
กำหนดวิธีการดังนี้

- (1) ส่งเคราะห์ราษฎรในพื้นที่เขตกันชนที่ยากจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ในรูป
อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม
- (2) ส่งเสริมอาชีพ ระเบิดเกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ประมงจังหวัด เข้ามาร่วมจัดทำ
โครงการส่งเสริมอาชีพ
- (3) จัดระเบียบต้นไม้ในส่วนที่ล่อแหลมต่อการถูกทำลาย โดยให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการ
ดูแล ครอบครอง 1-5 ไร่ มีเจ้าหน้าที่คอยควบคุม ตรวจสอบทุกระยะ หากต้นไม้ที่
ราษฎรดูแลถูกทำลาย ผู้รับผิดชอบต้องชี้แจง
- (4) ปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าที่เสื่อมโทรม โดยร่วมกับชุมชน
- (5) ก่อตั้งมูลนิธิห้วยขาแข้งอุทัยธานี โดยนำรายได้มาพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริม
อาชีพของราษฎร
- (6) เน้นการประชาสัมพันธ์ในวงกว้างและระดับพื้นที่

นอกจากนี้ยังมีแผนการบริหารจัดการผืนป่าตะวันตกในรูปแบบเป็นการเฉพาะในเชิง
ระบบนิเวศ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ผืนป่าตะวันตกได้รับการบริหารจัดการในรูปแบบผสมผสาน
และทุกหน่วยงานจะต้องทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ดำเนินการจัดตั้งศูนย์
ประสานงาน เพื่อการอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตกทั้งในส่วนกลางและในระดับสำนักบริหารจัดการใน
พื้นที่ป่าอนุรักษ์ 5 (บ้านโป่ง) อนุรักษ์ 6 (นครสวรรค์) และอนุรักษ์ 12 (ตาก) โดยรอบผืนป่า
ตะวันตก โดยมีอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นประธานคณะกรรมการ
อำนวยการศูนย์ นอกจากนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตกประจำสำนักบริหาร
จัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 5, 6 และ 12 เพื่อให้ดำเนินการจัดการผืนป่าตะวันตกเชิงระบบนิเวศและ
ศูนย์ประสานงานเพื่อการอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตกดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักการ
นิเวศวิทยาและการมีส่วนร่วม คณะกรรมการชุดดังกล่าว จะจัดสรรผู้มีความเหมาะสมเป็น
กรรมการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในพื้นที่ป่าตะวันตก ภายหลังต่อไป

อย่างไรก็ตาม ปัญหาระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติ
เขต

รักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้คงอยู่ได้ง่าย เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในภาคตะวันตก มีหลายพื้นที่ เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ จังหวัดกาญจนบุรี เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง จังหวัดอุทัยธานี และบางส่วนของจังหวัดตาก เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ในเขตจังหวัดกาญจนบุรีและตาก เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่น้ำภาชี ในจังหวัดราชบุรี หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาวในจังหวัดจันทบุรี เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาเขียว-เขาชมพู่ จังหวัดชลบุรี และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่กล่าวมานี้ล้วนยังมีปัญหาพิพาทในเรื่องการดำเนินชีวิตเข้าไปใช้ประโยชน์ของราษฎรในพื้นที่ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ทราบใดแนวเขตป่ากันชนยังดำเนินไปอย่างล่าช้า ไร้ประสิทธิภาพไม่สามารถแบ่งสัดส่วนที่สอดคล้องกับความเป็นจริงได้ว่า ส่วนไหนต้องดูแลรักษา ส่วนไหนเป็นเขตอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์

2. นโยบายส่งเสริมปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

ในกรณีนี้มีกรณีศึกษาทั้งสิ้น 7 กรณี ดังปรากฏ ดังนี้

กลุ่มปัญหาที่ 2 นโยบายส่งเสริมปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวน พื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ ครอบครัว)
		อำเภอ/ จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้าน ที่		
20	ตรวจสอบการยกเลิก โครงการปลูกต้นสักเพื่อ สวนป่าเฉลิมพระเกียรติ กลายเป็นการปลูกส้มโชกุน	สังขละบุรี กาญจนบุรี	ตำบล ปรางค์	บ้าน ท่าดิน แดง	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
21	ชาวบ้านตำบลหนองลู อำเภอสังขละบุรี ไม่ได้รับ สัญชาติและเดือดร้อนเรื่อง ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน	สังขละบุรี กาญจนบุรี	หนองลู	5,6 บ้านเว ยคาคี	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวน พื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ ครอบครัว)
23	ประชาชนชาวไทยเชื้อสาย กะเหรี่ยงถูกละเมิดสิทธิใน เรื่องที่ดิน	ไทรโยค กาญจนบุรี	บ้องตี้, สมเด็จ เจริญ	4 บ้าน ทุ่งมะ เขยย่อ ป่าคู้ หมู่ 3	15 ไร่	ไม่ระบุ
32	กรณีการบุกรุกพื้นที่สวนป่า หนองหญ้าปล้องและขอ เอกสารสิทธิ์ที่ดิน	หนอง หญ้า ปล้อง เพชรบุรี	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	3,500	137 ครอบครัว
48	กรณีร้องเรียนขอความเป็น ธรรมในเรื่องที่ดิน	ด่านช้าง สุพรรณบุรี	ไม่ระบุ	บ้าน ด่าน ช้าง	ไม่ระบุ	1
97	สวนป่าทับพื้นที่ทำกินของ ประชาชนทำให้ได้รับความ เดือดร้อน	อำเภอ เมือง สระแก้ว	ศาลา ลำดวน สระขวัญ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	328

กลุ่มปัญหาที่ 2 นโยบายส่งเสริมปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณี ปัญหา/ กรณีพื้นที่ ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวน พื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ ครอบครัว)
		อำเภอ/ จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้าน ที่		
98	ขอรับความเป็นธรรม เนื่องจากถูกกล่าวหาว่า บุกรุกที่ดินเขตป่าสงวน	ตาพระยา สระแก้ว	ทัพไทย	2 บ้าน โคกตา ด้วง ทัพไทย	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ

หมายเหตุ	- รวมกรณีปัญหา 7 กรณี - รวมจังหวัดที่มีปัญหา 4 จังหวัด - รวมตำบลที่มีปัญหา 7 ตำบล - รวมหมู่บ้านที่มีปัญหา 7 หมู่บ้าน - รวมพื้นที่ที่มีปัญหา 3,515 ไร่ - รวมจำนวนผู้เดือดร้อน 329 คน
	รวมจำนวน ครุฑเรือน 137 ครอบครัว

สถานการณ์ของปัญหา :

จำนวน 7 กรณี 4 จังหวัด 7 ตำบล 7 หมู่บ้าน รวมพื้นที่ที่มีปัญหา 3,515 ไร่ จำนวนผู้เดือดร้อน 329 คน 137 ครอบครัว

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย :

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานี้ยังคงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ คือ พระบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยปัญหาในเรื่องสงวนป่าของรัฐบาล หรือเอกชน ปลุกทับในที่ของประชาชนนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อย เปรียบเทียบเหมือนนโยบายประกาศแนวเขตป่าสงวนอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับที่ประชาชนนั่นเอง แต่กรณีนี้รัฐมักอ้างในเรื่องความจำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ด้วยการปลูกป่าหรือสงวนป่าดินทำกินลงไปในที่ของประชาชนดังเช่น รัฐบาลให้ภาคเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ โดยดำเนินการปลูกป่าในพื้นที่เป้าหมาย 1 ล้านไร่ ซึ่งกระจายอยู่ทุกภาคของประเทศไทย นับตั้งแต่ยอดดอยสูงจรดชายฝั่งทะเล โดยมีทั้งป่าบกและป่าพรุ และป่าชายเลน ในเขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพื้นที่สาธารณะ ซึ่งโครงการเริ่มตั้งแต่ ปี 2537 รัฐบาลได้จัดให้มีโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นจำนวนพื้นที่ 5 ล้านไร่ โดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยรับโครงการไป 1 ล้านไร่ และตั้งเป้าหมายดำเนินการปลูกและดูแลรักษาให้ครบจำนวน ภายในปี 2547 ประกอบด้วยภาคเหนือ จำนวน 414,503 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 223,023 ไร่ ภาคตะวันออก จำนวน 65,463 ไร่ ภาคตะวันตก จำนวน 182,021 ไร่ ภาคใต้จำนวน 115,918 ไร่ และพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ จำนวน 27,160 ไร่

นอกจากนั้นตั้งแต่ปี 2528-2546 รัฐบาลได้อนุญาตให้ภาคเอกชน (กลุ่มธุรกิจทุน) เข้าปลูกป่าในพื้นที่ภาคเหนือ 900,000 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 700,000 ไร่ พื้นที่ภาคตะวันออก-ภาคกลาง 29 ล้านไร่ และภาคใต้ 600,000 ไร่ โดยพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นปัญหาการซ้อนทับในแปลงปลูกป่าย่อมเกิดตามมา โดยผู้ศึกษามีตัวอย่างข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ²⁶

ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ข้อมูลจาก กรมป่าไม้ ปี 2546)

1. จังหวัดกาญจนบุรี

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

- การปลูกไม้ยืนต้น

สถานที่ อ.ศรีสวัสดิ์ อ.ทองผาภูมิ อ.พนมทวน

จำนวนพื้นที่ 7,908 ไร่ 28 งาน 291 ตารางวา

2. จังหวัดจันทบุรี

กิจการ - การปลูกไม้ยืนต้น

สถานที่ อ.ขลุง อ.แก่งหางแมว (เดิมท่าใหม่)

จำนวนพื้นที่ 4,875 ไร่ 11 งาน 115 ตารางวา

3. จังหวัดฉะเชิงเทรา

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

- การปลูกไม้ยืนต้น

สถานที่ อ.ท่าตะเกียบ อ.สนามชัยเขต

จำนวนพื้นที่ 8,982 ไร่ 5 งาน 14 ตารางวา

4. จังหวัดชลบุรี

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

- การปลูกไม้ยืนต้น

สถานที่ อ.บ่อทอง อ.บางละมุง

จำนวนพื้นที่ 7,718 ไร่ 3 งาน

²⁶ กรมป่าไม้ ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 2546

5.จังหวัดตราด

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

- การปลูกไม้ยืนต้น

สถานที่ อ. เมืองตราด อ.เขาสมิง

จำนวนพื้นที่ 8,382 ไร่

6.จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

สถานที่ อ.บางสะพาน อ.บางสะพานน้อย อ.ทับสะแก

จำนวนพื้นที่ 12,296 ไร่

7.จังหวัดปราจีนบุรี

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

สถานที่ อ.กบินทร์บุรี

จำนวนพื้นที่ 2,000 ไร่

8.จังหวัดเพชรบุรี

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

สถานที่ อ.บ้านแหลม อ.แก่งกระจาน อ.ท่ายาง

จำนวนพื้นที่ 9,542 ไร่ 21 งาน 575 ตารางวา

9.จังหวัดระยอง

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

- การปลูกไม้ยืนต้น

สถานที่ กิ่ง อ.วังจันทร์ อ.เมืองระยอง อ.แกลง

จำนวนพื้นที่ 4,307 ไร่ 4 งาน 75 ตารางวา

10.จังหวัดราชบุรี

กิจการ - การปลูกสร้างสวนป่า

สถานที่ อ.เมืองราชบุรี อ.จอมบึง อ.สวนผึ้ง

จำนวนพื้นที่ 17,554 ไร่ 1 งาน

กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ :

จากตัวเลขการให้เอกชนเช่าปลูกไม้ยืนต้นในตัวอย่างที่ยกมา 10 จังหวัด ทั้งภาคตะวันตก และภาคตะวันออก ที่กรมป่าไม้อนุญาตนั้นมีถึง 83,564 ไร่ ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีการใช้ประโยชน์ พื้นที่ซ้อนทับกับประชาชนอย่างแน่นนอน ในเหตุการณ์ข้อขัดแย้งลักษณะนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ถ้าเข้า โครงการปลูกป่าของภาครัฐ โดยอ้างโครงการปลูกป่าเพื่อเสริมป่าอนุรักษ์ การปลูกป่าเฉลิมพระ เกียรติ เมื่อมีข้อพิพาทรัฐจะใช้กฎหมายออกมาอ้างการมีผลบังคับใช้กับประชาชน โดยไม่คำนึงว่า การดำเนินโครงการนั้นได้สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน และถ้าเป็นภาคเอกชนขอใช้ ประโยชน์ในพื้นที่ ส่วนใหญ่รัฐจะอนุญาตให้ธุรกิจเอกชนเช่าใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง หรือ อนุญาตให้ครวละนานๆ เป็น 30 ปี ซึ่งด้วยวิธีการเช่นนี้ ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร ที่ดินในป่าสงวน หรือพื้นที่ที่รัฐอนุญาตให้เอกชนใช้ได้ ดังเช่นปัญหาการให้เอกชนใช้ประโยชน์ ปลูกสวนสัก ที่อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ของนายดิน จันทรสุวรรณ นายสุรชาติ จันทร สุวรรณ เป็นต้น ซึ่งเป็นคนบดีของอำเภอด่านช้าง ที่เช่าใช้ประโยชน์ในป่าสงวนเขาพระกำ ป่าองค์ พระ ป่าเขาห้วยพลู ในอำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ในพื้นที่ที่เคยเป็นชุมชนของชาวไทยเชื้อ ส่วยกระเหรี่ยง บ้านโพไผ่ส้ม ซึ่งถูกสวนป่าทับชุมชน จนทำให้ชุมชนล่มสลายไป ไม่สามารถดำรง อยู่ได้

การใช้ประโยชน์ในลักษณะเช่นนี้ถือว่าเป็นอันตรายต่อการมีดุลพินิจของกรมป่าไม้ ซึ่งไม่ คำนึงถึงประชาชนที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์มาก่อน ปัญหาลักษณะนี้จะปะทุ ถ้าชุมชนเข้มแข็ง แต่ถ้าชุมชนอ่อนแอ ก็ไม่อาจมีภาพสะท้อนปัญหาในวงกว้างได้

กระบวนการแก้ไขปัญหาระบบองค์กรประชาชน :

ปัญหาเมื่อเกิดขึ้นแล้วส่วนใหญ่ ผู้เดือดร้อนจะร้องเรียนปัญหาต่อฝ่ายปกครองครอง เช่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบายของ หน่วยงานรัฐ ส่วนใหญ่ปัญหาจะระงับหยุดชั่วคราว เช่น บ้านป่าคูล่าง ตำบลสมเด็จเจริญ อำเภอ หนองปรือ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นชาวไทยเชื้อสายกระเหรี่ยงพิพาทกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ ป่าไม้จะให้ปลูกป่าในพื้นที่ทำกินของประชาชน แต่เมื่อเกิดการร้องเรียน ชุมชนแสดงความ เคลื่อนไหวปัญหา ดังกล่าวจึงระงับไว้ชั่วคราว

ปัญหาอุปสรรคและข้อคิดเห็น:

ประเทศไทยมีเกษตรกรใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกว่า 34 ล้านราย กระจายอยู่ทั่วประเทศ ทว่าพื้นที่ของประเทศจริงๆ เหมาะสมสำหรับการทำการเกษตรได้เพียง 174 ล้านไร่ เท่านั้น ดังนั้นที่ดินกว่า 174 ล้านไร่ จะต้องถูกทำให้เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพสูง ไม่ว่าจะทำให้เป็นพื้นที่เพื่อการทำไร่ ทำนา ปลูกไม้ยืนต้น เรืองเหล่านี้นเป็นเชิงนโยบายที่ต้องให้ความสำคัญคู่กับความต้องการในการใช้ที่ดิน และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาการใช้ที่ดินในประเทศไทย จากรายงานผลการวิจัยโครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย²⁷ พบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินว่าจากการที่มีประชาชนมาจดทะเบียนปัญหาที่ดินทำกินกับรัฐบาลนั้น มีถึง 4.12 ล้านราย บุคคลดังกล่าวประสบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินดังนี้

- | | | | |
|---------------------------------|-------------|-----------------|---------------|
| 1. ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง | 1.31 ล้านคน | ประสงค์ขอที่ดิน | 16.09 ล้านไร่ |
| 2. มีที่ดินไม่เพียงพอ | 1.67 ล้านคน | ประสงค์ขอที่ดิน | 21.38 ล้านไร่ |
| 3. ขอใช้ที่ดินของรัฐ | 0.13 ล้านคน | ประสงค์ขอที่ดิน | 1.63 ล้านไร่ |
| 4. ถือครองที่ดินของรัฐ | 0.27 ล้านคน | ประสงค์ขอที่ดิน | 2.94 ล้านไร่ |

โดยคิดเป็นจำนวนที่ดินกว่า 43.04 ล้านไร่ ที่รัฐบาลจะต้องบริหารจัดการที่ดินที่มีอยู่ในสนองและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รัฐบาลจําที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาจัดสรรให้จำนวน 5.79 ล้านไร่ ที่ราชพัสดุ จำนวน 1 ล้านไร่ ที่เขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 16.95 ล้านไร่ และที่ดินนิคมสหกรณ์ จำนวน 1.50 ล้านไร่ ซึ่งรวมเป็น 25.24 ล้านไร่ จึงจะช่วยผ่อนปรนปัญหาในเรื่องการใช้พื้นที่ทำกินของประชาชนไปได้ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาการประกาศเขตอนุรักษ์ หรือการปลูกป่าก็เป็นนโยบายคู่ขนานที่รัฐจะต้องทำเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง ปัญหาดังกล่าวจะต้องพิจารณาการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ การดูแลรักษาให้ชัดเจน การ Zoning เขตป่าอนุรักษ์ที่ต้องกระทำอย่างเข้มงวด เพื่อแบ่งเป็นพื้นที่การใช้ประโยชน์ของมนุษย์ออกจากเขตดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม แต่ขณะเดียวกันก็สมควรให้เขตดังกล่าวได้มีส่วนร่วมจากประชาชนในการช่วย-ใช้-ดูแลรักษาด้วย ถึงจะทำให้ปัญหาการทํุมนโยบาย กฎหมายใส่ประชาชน ทั้งการประกาศเขตอนุรักษ์ และการปลูกป่ามีผู้ทางการแก้ปัญหาที่แจ่มใส

²⁷ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. รายงานผลการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น. เอกสารสำเนาเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุน

3. นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน

ในกรณีนี้มีกรณีศึกษาทั้งสิ้น 1 กรณี ดังปรากฏดังนี้

กลุ่มปัญหาที่ 3 นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวน พื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ ครอบครัว)
		อำเภอ/ จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้าน ที่		
60	กรณีการตัดถนนใน อุทยานเขาแหลมหญ้า-หมู่ เกาะเสม็ด	เมือง ระยอง จ.ระยอง	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	26	ไม่ระบุ
หมายเหตุ	- รวมกรณีปัญหา 1 กรณี - รวมจังหวัดที่มีปัญหา 1 จังหวัด รวมพื้นที่ที่มีปัญหา 26 ไร่					

สถานการณ์ปัญหา :

จำนวน 1 กรณี 1 จังหวัด รวมพื้นที่ 26 ไร่

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย :

ในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ในอุทยานเขต
แหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด เพื่อดัดอุทยานผ่านถนนดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ เพื่อใช้ประโยชน์เพื่อ
ความมั่นคงทางทะเลและเป็นจุดยุทธศาสตร์ทางทหาร ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ทว่ากรณีนี้ เป็นการ
ตัดถนนสร้างทางเพื่อเพิ่มราคาที่ดินของเอกชนและไม่ได้รุกที่ดินของรัฐ แต่ก็อำนวยความสะดวก
ท่องเที่ยวและเพิ่มราคาที่ดินในพื้นที่ที่ถนนตัดผ่าน

กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ :

ด้วยเป็นกรณีที่พิพาทในเขตที่ดินของเอกชน รัฐเพียงอนุญาตให้สร้างทางผ่านที่ดิน แต่
ที่ดินยังเป็นของรัฐ โดยเป็นที่ดินประเภทที่กระทรวงกลาโหมเคยมีข้อตกลงกับกระทรวงการคลัง ว่า

จะไม่นำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับของทางราชการ ทหาร ปัจจุบันกองทัพเรือได้ส่งคืนที่ดินดังกล่าวให้กรมธนารักษ์ นำไปให้เช่าและอยู่ระหว่างการขอ ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ

กระบวนการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชน:

เนื่องด้วยเป็นที่ดินของเอกชนรายใหญ่และเป็นการดำเนินการตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 ปี 2537 ข้อ 14 (3)

ปัญหาอุปสรรคและข้อคิดเห็น:

ปัญหานโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินนั้น น่าจะมีมากใน ภาคตะวันออก แต่ผู้ศึกษารวบรวมได้กรณีเดียว นั้นแสดงว่าผู้เสียที่ดินไปเพื่อแลกกับเงินมานั้น ไม่ รู้สึกว่าตนประสบปัญหาในการสูญเสีย เพราะแลกกับเงินตรา ปัญหานี้ยิ่งนับว่ายิ่งสำคัญ เพราะมี ปัญหาอยู่มากมาย แต่ผู้สูญเสียที่ดินไม่ได้ร้องเรียนผ่านหน่วยงานราชการแต่อย่างใด เพราะคิดว่า ที่ดินที่ขายเป็นที่ดินเฉพาะบุคคลของตน และถือได้ว่าธุรกิจการท่องเที่ยวภาคตะวันออกเป็นตัวเร่ง ให้มีการเปลี่ยนมือสภาพการถือครองที่ดินมากขึ้นและเป็นไปอย่างรวดเร็ว

4. นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ(เหมืองแร่-ระเบิดหิน)

ในกรณีนี้มีกรณีศึกษาทั้งสิ้น 1 กรณี ดังปรากฏดังนี้

กลุ่มปัญหาที่ 4. นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ(เหมืองแร่-ระเบิด หิน)

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวน พื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ ครอบครัว)
		อำเภอ/ จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้าน ที่		
13	ให้ตรวจสอบรังวัดแนว เขตเพราะที่ดินทับซ้อน กันกับที่ดินประทานบัตร โรงโม่หิน	อำเภอเมือง ด่านมะขาม เตี้ย กาญจนบุรี	แม่น้ำ แคว	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ

หมาย	- รวมกรณีปัญหา 1 กรณี
เหตุ	- รวมจังหวัดที่มีปัญหา 1 จังหวัด
	- รวมตำบลที่มีปัญหา 1 ตำบล
	- รวมผู้เดือดร้อน 1 คน

สถานการณ์ปัญหา :

จำนวน 1 กรณี 1 จังหวัด 1 ตำบล มีตัวแทนผู้เดือดร้อน 1 ราย

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย :

นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพบว่าข้อมูลของกรมป่าไม้ที่อนุญาตให้ภาคเอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อการทำเหมืองแร่ ปี 2546 จำนวน พื้นที่ทั้งสิ้นมากกว่า 41,366 ไร่ ดังปรากฏข้อมูลดังต่อไปนี้

ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ (ข้อมูลจากกรมป่าไม้ ปี 2546)

1. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

สถานที่	อ.เมืองประจวบคีรีขันธ์ อ.กุยบุรี
จำนวนพื้นที่	488 ไร่ 5 งาน 134 ตารางวา
1.1 ²⁸	อ.บางสะพาน อ.บางสะพานน้อย อ.ทับสะแก
จำนวนพื้นที่	945 ไร่ 6 งาน 232 ตารางวา
1.2	อ.ปราณบุรี
จำนวนพื้นที่	47 ไร่ 3 งาน 92 ตารางวา
1.3	อ.ทับสะแก อ.บางสะพาน
จำนวนพื้นที่	2,478 ไร่ 40 งาน 826 ตารางวา
1.4	อ.บางสะพาน
จำนวนพื้นที่	5 ไร่

2. จังหวัดสระแก้ว

สถานที่	อ. เมืองสระแก้ว
---------	-----------------

²⁸ ข้อมูลแสดงการทำเหมืองแร่คนละประเภท คนละชนิดกัน จึงให้เลขย่อของจังหวัดและอำเภอที่ซ้ำกัน

จำนวนพื้นที่ 26 ไร่ 1 งาน 75 ตารางวา

3. จังหวัดปราจีนบุรี²⁹

สถานที่ อ.คลองหาด อ.วังน้ำเย็น
จำนวนพื้นที่ 540 ไร่ 14 งาน 231.5 ตารางวา
3.1 อ.กบินทร์บุรี
จำนวนพื้นที่ 458 ไร่ 3 งาน 167 ตารางวา

4. จังหวัดกาญจนบุรี

สถานที่ อ.ห้วยกระเจา อ.ทองผาภูมิ
จำนวนพื้นที่ 788 ไร่ 9 งาน 286 ตารางวา
4.1 อ.ศรีสวัสดิ์
จำนวนพื้นที่ 1,320 ไร่ 14 งาน 496 ตารางวา
4.2 อ.ทองผาภูมิ อ.สังขละบุรี
จำนวนพื้นที่ 1,747 ไร่ 13 งาน 314 ตารางวา
4.3 อ.ไทรโยค
จำนวนพื้นที่ 3,301 ไร่ 20 งาน 737 ตารางวา
4.4 อ.ศรีสวัสดิ์
จำนวนพื้นที่ 1,070 ไร่ 8 งาน 86 ตารางวา
4.5 อ.ทองผาภูมิ
จำนวนพื้นที่ 6,690 ไร่ 60 งาน 1,414 ตารางวา

5. จังหวัดสุพรรณบุรี

สถานที่ อ.อู่ทอง
จำนวนพื้นที่ 1,192 ไร่ 9 งาน 340 ตารางวา
5.1 อ.อู่ทอง
จำนวนพื้นที่ 2,454 ไร่ 18 งาน 457 ตารางวา
5.2 อ.ด่านช้าง
จำนวนพื้นที่ 247 ไร่ 1 งาน 53 ตารางวา

²⁹ ข้อมูลเดิมระบุปราจีนกับสระแก้วยังอยู่ในจังหวัดเดียวกัน

6. จังหวัดชลบุรี

สถานที่	อ.เมืองชลบุรี
จำนวนพื้นที่	360 ไร่ 3 งาน 278 ตารางวา
6.1	อ.บ่อทอง อ.บ้านบึง อ.โพธาราม
จำนวนพื้นที่	1,933 ไร่ 11 งาน 470 ตารางวา

7. จังหวัดตราด

สถานที่	อ.บ่อไร่
จำนวนพื้นที่	68 ไร่ 4 งาน 114 ตารางวา

8. จังหวัดฉะเชิงเทรา

สถานที่	อ.พนมสารคาม อ.ท่าตะเกียบ
จำนวนพื้นที่	555 ไร่ 6 งาน 162 ตารางวา

9. จังหวัดเพชรบุรี

สถานที่	อ.ท่ายาง
จำนวนพื้นที่	254 ไร่ 6 งาน 101 ตารางวา
9.1	อ.ท่ายาง กิ่ง อ.หนองหญ้าปล้อง อ.แก่งกระจาน อ.เขาย้อย
จำนวนพื้นที่	7,690 ไร่ 40 งาน 1,696 ตารางวา

10. จังหวัดจันทบุรี

สถานที่	อ.ขลุง
จำนวนพื้นที่	1,434 ไร่ 5 งาน 277 ตารางวา

11. จังหวัดราชบุรี

สถานที่	อ.จอมบึง อ.สวนผึ้ง กิ่ง อ.บ้านคา อ.เมืองราชบุรี
จำนวนพื้นที่	5,276 ไร่ 36 งาน 1,559 ตารางวา

การแก้ไขปัญหของรัฐ :

ปัจจุบันนโยบายการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ร้อยละ เพราะคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา โดยเฉพาะระบบนิเวศ แต่บางรายยังดื้อไปอนุญาตประทานบัตรอยู่ เช่นการระเบิดหินในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

ปัญหาอุปสรรคและข้อคิดเห็น :

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรแร่มีหลายฉบับด้วยกัน ในปัจจุบันถือเอาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติพิกิตอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ.2514 เป็นหลัก ทั้งนี้หากการดำเนินการเป็นในรูปแบบของโรงงานอุตสาหกรรม ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ด้วย นอกจากนี้ในการทำเหมืองนั้น จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และถ้าการดำเนินการเข้าไปใช้ประโยชน์ของพื้นที่ราชการใดๆ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ก็ให้ถือระเบียบปฏิบัติตามหน่วยงานนั้นกำหนด

เมื่อพิจารณากฎหมายแร่ที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะพบว่าไม่มีมาตรการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจอนุมัติใช้ทรัพยากรแร่ ยกเว้นในมาตรา 49 ที่ให้สิทธิคัดค้านการให้ประทานบัตร แต่ก็ไม่มีรายละเอียดการร่วมตัดสินใจในขั้นตอนใดๆ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเหมืองระเบิดหิน ซึ่งมีแนวเขตที่ดินทับที่ประชาชนนั้นต้องร้องเรียนให้เป็นคดีความและผ่านการร้องเรียนต่อองค์กรอิสระอื่นๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจจะมีแนวคลี่คลายปัญหาได้

5. การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ(นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ นิคมอุตสาหกรรม)

ในกรณีนี้ มีกรณีศึกษา 2 กรณี ดังนี้

กลุ่มปัญหาที่ 5. การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ(นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ นิคมอุตสาหกรรม)

ลำดับที่ (กรณีศึกษา า)	ประเด็น / กรณี ปัญหา/ กรณีพื้นที่ ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวน พื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ ครอบครัว)
		อำเภอ/ จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้านที่		
15	ขอความเป็นธรรม เรื่องที่ดิน ขอลิทธิใน ที่ดิน	หนอง ปรือ กาญจน บุรี	สมเด็จพระ เจริญ	ไม่ระบุ	14	1
59	ทูลเกล้าถวายฎีกา เรื่องไม่ได้รับความ เป็นธรรมเกี่ยวกับ ที่ดิน	บ้านค่าย ระยอง	หนองบัว	8 บ้าน คลองหนูน	ไม่ระบุ	1
หมายเหตุ	- รวมกรณีปัญหา 2 กรณี - รวมจังหวัดที่มีปัญหา 2 จังหวัด - รวมตำบลที่มีปัญหา 2 ตำบล - รวมหมู่บ้านที่มีปัญหา 1 หมู่บ้าน - รวมพื้นที่ที่มีปัญหา 14 ไร่ - รวมผู้เดือดร้อน 2 คน					

สถานการณ์ปัญหา :

รวมกรณีปัญหา 2 กรณี 2 จังหวัด 2 ตำบล 1 หมู่บ้าน ผู้เดือดร้อน 2 ราย

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย :

กรณีปัญหานี้เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม ที่รัฐนำโครงการของคณะกรรมการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) มาใช้เพื่อแก้ปัญหาที่ดินให้ประชาชน และเป็นการดูแลรักษาทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นที่อำเภอหนองปรือ จังหวัดกาญจนบุรีนั้น มีผู้เดือดร้อนเป็นหลายพันครอบครัว แต่กระบวนการร้องเรียน การรวมตัวของผู้เดือดร้อนไม่มีระบบ (ตัวใครตัวมัน) รัฐจึงมีความเข้มแข็งในโครงการนี้ ที่พบคือ โครงการห้วยองคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ:

รัฐใช้วิธีการแจ้งข้อหาบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ในรายที่ไม่ร่วมมือยอมรับโครงการกับรัฐ จนกระทั่งไม่จัดสรรที่ดินใดๆ ให้

กระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชน :

ตัวแทนผู้เดือดร้อนได้ร้องเรียนผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน ได้รับการช่วยเหลือในบางรายมีคดีที่ศาลจังหวัดกาญจนบุรี จนกระทั่งเจรจาให้มีการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติเรื่องราว โดยชาวบ้านได้ที่อยู่และที่ดินทำกินตามเกณฑ์ของโครงการที่จัดให้

ปัญหาอุปสรรคและข้อคิดเห็น :

ข้อมูลจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ปี 2541 พบว่าใน 76 จังหวัด มีการบุกรุกที่ราชพัสดุถึง 2,235,565 ไร่ จำนวนผู้บุกรุก 122,985 ราย ที่สาธารณประโยชน์ 1,000,692 ไร่ มีผู้บุกรุก 82,196 ราย พื้นที่ป่าไม้ 17,626,586 ไร่ มีผู้บุกรุกจำนวน 38,402 ราย

ด้วยความขัดแย้งในข้อพิพาท ระหว่างประชาชนกับรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มเป็นความรุนแรงเนื่องมาจากเหตุของปัญหาการบุกรุกของประชาชน กรณีประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ทางราชการปล่อยให้มีการเข้าทำประโยชน์มาเป็นเวลานาน เมื่อหน่วยงานรัฐต้องการสร้างสถานที่ราชการ จึงดำเนินการขับไล่ ทำแนวเขตที่ไม่ชัดเจน การออกเอกสารสิทธิ์ทับซ้อนกัน ปัญหาเหล่านี้รัฐจึงมีโครงการบริหารจัดการที่ดินลงไปในพื้นที่ เพื่อบริหารที่ดินให้อยู่ในระบบเดียวกัน โดยมีรัฐควบคุม ดังเช่น โครงการที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง และนับวันโครงการลักษณะนี้จะมีมากขึ้นเพราะรัฐเชื่อว่า การเป็นโครงการของรัฐจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องการจัดการที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ โดยไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดกว้างให้ประชาชนรับรู้ก่อนที่จะเกิดโครงการขึ้นในพื้นที่นั้นๆ
ดังเช่น โครงการห้วยของคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ทราบมาก่อน ทว่า
เมื่อเริ่มโครงการดำเนินไปช่วงหนึ่ง มีปัญหาประชาชนทราบฐานะของโครงการในพื้นที่ อันนับว่า
ล่าช้าและไม่โปร่งใส

6. การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ในกรณีนี้มีกรณีศึกษา 4 กรณี เกิดในภาคตะวันออก 2 กรณี ภาคตะวันตก 2 กรณี และ
เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องใหญ่ จึงสมควรพูดถึงสภาพโดยรวมของนโยบายการและ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ เลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)
ระบุว่านับตั้งแต่ตั้ง ส.ป.ก. ดำเนินการมา 29 ปี ส.ป.ก. รับผิดชอบในการปฏิรูปที่ดินมาแล้ว 42 ล้าน
ไร่ โดยจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรไปแล้ว 1.5 ล้านครัวเรือน เป็นจำนวนพื้นที่ 23.5 ล้านไร่
เหลือพื้นที่ดำเนินการอีก 18.5 ล้านไร่ และตั้งเป้าหมายภายใน 3 ปี จะจัดสรรพื้นที่ให้เกษตรกรราย
ย่อยอีก 900,000 ครัวเรือน³⁰ โดย ส.ป.ก. กำหนดเป้าหมายปี 2547 จะสนองนโยบายการแปลง
สินทรัพย์เป็นทุน โดยปฏิรูปที่ดินและแจก ส.ป.ก.4-01 ให้ประชาชน จำนวน 10 ล้านไร่ เกษตรกร
600,000 ราย ทั้งนี้เพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ในพื้นที่ที่ดินถือครอง เป็นการแก้ไขปัญหาเชิง
นโยบาย เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน และเพื่อเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ

ถามว่า เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศมีจำนวนเท่าใด พบว่ามีมากกว่า 500,000 –
800,000 ครอบครัวยุค (กันยายน 2540) ขณะที่คนยากจนราว 8 ล้านคนทั่วประเทศ³¹ และถือว่า
พื้นที่แปลง ส.ป.ก. คือ เป็นร้อยละ 40 ของพื้นที่เพื่อการเกษตรทั่วประเทศ นั่นหมายความว่าพื้นที่
40 % นี้คือหัวใจสำคัญที่จะทำให้ที่ดินซึ่งเป็นทุนหรือปัจจัยในการผลิตเกษตรกรรม ของเกษตรกร
ไทย

ในระหว่างปี 2518 – 2539 มีพื้นที่ของรัฐซึ่ง ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินไปแล้วในภาค
กลางและภาคตะวันออก ดังนี้ พื้นที่ป่าไม้เสื่อมโทรม ปฏิรูปไปจำนวน 7,151,123 ไร่ ที่

³⁰ส.ป.ก. “เล็งที่ดิน 2000 แปลงตั้งนิคมเลี้ยงสัตว์สนองเนวิน” ผู้จัดการรายวัน (5 มีนาคม 2547)

³¹ คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา. สรุปสถานการณ์สังคมไทย 2540 จากมุมมององค์กรพัฒนาเอกชน. พิมพ์
ครั้งแรก

สาธารณประโยชน์ 31,818 ไร่ พื้นที่จำแนกตามมติคณะรัฐมนตรี 414,232 ไร่ ที่ราชพัสดุ ที่อื่นๆ 507,516 ไร่ รวมพื้นที่ทั้งสิ้น 8,104,689 ไร่

ตั้งแต่ปี 2518 – เดือนกันยายน 2540 ส.ป.ก. มอบเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. ทั้งสิ้น 685,876 ฉบับ จำนวน 566,424 ราย จำนวนพื้นที่ 9,951,596 ไร่ (ที่มาสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) โดย ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐและเอกชนมาดำเนินการ 57.8 ล้านไร่ โดยเป็นของรัฐ 57.4 ล้านไร่ ที่เอกชน 4 แสนไร่เศษ ในส่วนที่ของรัฐส่วนใหญ่เป็นป่าสงวนเสื่อมโทรม 48.7 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 84.8 ของพื้นที่ของรัฐทั้งหมด เมื่อเทียบกับพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด ซึ่งมีอยู่ราว 133-194 ล้านไร่ จะเห็นได้ว่าพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน มีถึงร้อยละ 40-43 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั่วประเทศ

ในกรณีศึกษานั้นมีกรณีที่ปรากฏปัญหา ดังนี้

กลุ่มปัญหาที่ 6 การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณี ปัญหา/ กรณีพื้นที่ ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวน พื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ ครอบครัว)
		อำเภอ/ จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้าน ที่		
35	เดือดร้อนไม่มีที่ทำกิน เนื่องจากกรมป่าไม้ จัดสรรที่ดินเดิมให้ผู้อื่น	ลานสัก จังหวัด อุทัยธานี	ตำบล ระบำ	หมู่ที่ 15 บ้านป่าไม้ ทรัพย์ สมบูรณ์	40	1
44	ได้รับความเดือดร้อน เรื่องที่ดิน สปก.4-01 แต่ ถูกนำที่ดินไปใช้ ประโยชน์อย่างอื่น	จอมบึง จังหวัด ราชบุรี	ตำบล จอมบึง	หมู่ที่ 5	ไม่ระบุ	1
66	ร้องขอเอกสารสิทธิ์ สปก.ในที่ดินทำกินเขต ป่าสงวนแห่งชาติป่าดง พรม	ขลุง จังหวัด จันทบุรี	ตำบล บ่อเวฬุ	4	ไม่ระบุ	1 และ ราษฎรไม่ ระบุ

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณี ปัญหา/ กรณีพื้นที่ ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวน พื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้ เดือดร้อน (คน/ ครอบครัว)
93	เรียกร้องที่ทำกินในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ	ท่าตะเกรา ฉะเชิงเทรา	ท่า ตะเกรา คลองตัน แก เขาวง คลอง ตะเกรา	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	2
หมายเหตุ	- รวมกรณีปัญหา 4 กรณี - รวมจังหวัดที่มีปัญหา 4 จังหวัด - รวมตำบลที่มีปัญหา 7 ตำบล - รวมหมู่บ้านที่มีปัญหา 3 หมู่บ้าน - รวมพื้นที่ที่มีปัญหา 40 ไร่ - รวมผู้เดือดร้อน 5 คน					

สถานการณ์ปัญหา :

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีประชาชนจำนวนมากเข้าไปอาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันส่งผลให้เกิดปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าอย่างรวดเร็ว จากมากกว่า 50 % ของพื้นที่ประเทศเมื่อปี 2504 จนเหลือประมาณ 26 % ในปี 2537 หลังจากมีพระราชกำหนดปิดป่าเมื่อต้นปี 2532 และจากการเสียชีวิตของนายสืบ นาคะเสถียร เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2533 ทำให้ความเข้มงวดเกี่ยวกับการป้องกันรักษาป่ามีมากขึ้น ป่าอนุรักษ์หลายแห่งได้รับการสนับสนุนในการดูแลรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีการนำมติคณะรัฐมนตรี 4 พฤษภาคม 2536 และ 30 มิถุนายน 2541 เป็นกฎหมายใช้บังคับนำร่องในการใช้พื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม นำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้แก่ผู้เดือดร้อนที่อยู่ในเขตป่าสงวนดังกล่าว โดยมีพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ใช้เป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้ให้เป็นไป

อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้า³² ภายหลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรกในปี 2519 ในปี 2532 จึงได้แก้ไข พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 3 โดยกำหนดให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทุกประเภทที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรและมีการกำหนดเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2533 กำหนดสิทธิในที่ดินของเกษตรกรรมมี 3 ประเภทคือ สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิในการเช่าและซื้อที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

หลังจากวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โอนที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมที่อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้มาให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดสรรให้ราษฎรทั้งหมด มีผลได้ถึงกลางปี 2537 มีการโอนที่ดินจากกรมป่าไม้ มาให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประมาณ 57 ล้านไร่ คาดว่าในจำนวนนี้มีพื้นที่ที่สามารถออกเอกสารสิทธิให้ประชาชนได้ไม่ต่ำกว่า 44 ล้านไร่ เป็นผลให้การออกเอกสารสิทธิได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ตั้งแต่ปี 2518 – 2535 ออกเอกสารสิทธิ ทั้งหมด 3.30 ล้านไร่ โดยมีการถือครองที่ดินเฉลี่ย 18.22 ไร่ ต่อครอบครัว ในปี 2536 เพียงปีเดียวมีการออกเอกสารสิทธิทั้งสิ้น 4.53 ล้านไร่ เฉลี่ยการถือครองครอบครัวละ 19.57 ไร่ ในปี 2537 คาดว่าออกเอกสารสิทธิได้ไม่น้อยกว่า 6 ล้านไร่

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งหมดนั้นเป็นเพียงการยืนยันว่าราษฎรได้เข้าไปจับจองพื้นที่ทำกินในป่าสงวนที่เสื่อมโทรมมีเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่มิได้สะท้อนในแง่การกระจายที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากไปสู่ผู้ไม่มีที่ดิน หรือมีที่ดินน้อย ตามหลักการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัญหาได้ดี ดังตัวอย่างในจังหวัดสระแก้วที่มอบเอกสารไปแล้ว 29,412 ราย รวมจำนวนพื้นที่ 667,409 ไร่เศษ รวม 7 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ คือ กิ่งอำเภอโคกสูง กิ่งอำเภอวังสมบูรณ์ อำเภอเขาฉกรรจ์ อำเภอคลองหาด อำเภอตาพระยา อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวัฒนานคร และอำเภออรัญประเทศ ซึ่งปี 2537 เป็นปีที่อนุมัติให้ได้รับการปฏิรูปที่ดินมากที่สุดและอำเภอวังน้ำเย็นได้รับการจัดสรรในรูปแบบการปฏิรูปที่ดินมากที่สุด คือ 169,393 ราย โดยมีค่าเฉลี่ยที่ถือครอง 21-29 ไร่ จำนวน ถึง 5,514 ราย

พบว่าที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้วมีปัญหาในเรื่องที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในตำบลช่องกุ่มและแซร์อ ในเขตป่าโคกสูง ซึ่งประกาศเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมา 3 ครั้งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีปัญหา จากชาวบ้านที่ตกหล่น รายชื่อ และแปลงที่ดินรองรับ มี

³² อภิชาติ พันธเสน. พัฒนชนบทไทย : สมุทัยและมรรค แนวคิด ทฤษฎีและภาพรวมของการพัฒนา. พิมพ์ครั้งแรก มูลนิธิภูมิปัญญา

ไทย กรุงเทพฯ: ภูมิภาพันธุ์ 2539

นายทุนอิทธิพล นักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น เข้าไปถือครองมือเปล่า อยู่นอกเหนือกฎหมายใดๆ ปรากฏการณ์ดังกล่าว ยังคงปรากฏอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย :

พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นใช้บังคับมานานนับตั้งแต่ปี 2518 กระทั่งปัจจุบันเป็นเวลา 29 ปีแล้ว มีความพยายามของนักการเมือง กลุ่มธุรกิจทุน ต้องการที่จะแก้ไขในบทที่ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน นิยามต่างๆ ที่เกี่ยวกับเกษตรกร การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ที่ได้รับการปฏิรูปที่ดิน นอกเหนือจากการทำเกษตรกรรม อาจเป็นเกษตรอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งเรื่องนี้ยังถกเถียงกันอยู่

กระบวนการแก้ปัญหารัฐ :

โดยรวมเท่าที่ประเมินก็คือ มีปัญหาประชาชนไม่ได้รับสิทธิในการคัดเลือกเป็นเกษตรกร ผู้จะได้รับการจัดสรรที่ดิน ดังนั้นเพื่อให้โอกาสเป็นจริง รัฐต้องใช้มาตรการกำหนดเกณฑ์ให้ชัดเจน และประกาศให้ทราบในพื้นที่ ที่จะปฏิรูปที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ไม่มีเส้นสาย หรือระบบอุปถัมภ์ใดๆ และควรตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้คัดเลือกว่าตรงตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน หรือไม่

กระบวนการแก้ไขปัญหขององค์กรประชาชน :

ร้องเรียนผ่านเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ เพื่อขอรับการจัดสรรที่ดิน และออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01

ปัญหาอุปสรรคและข้อคิดเห็น :

ปัญหาการปฏิรูปที่ดินเป็นปัญหาทั้งข้อกฎหมาย และนโยบาย ยิ่งนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันต้องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพื้นที่นำร่องแล้ว ปัญหาต่างๆ จะเกิดในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างมาก โดยในห้วงที่ผ่านมา มีประชาชนไปจดทะเบียนกับรัฐบาล และพบว่ามีปัญหาที่ดินจำนวนถึง 3,740,916 ราย จำแนกเป็นผู้ไม่มีที่ดิน 1,228,092 ราย มีที่ดินทำกินแต่ขอเพิ่ม 1,549,084 ราย เข้าที่ดิน หรือถือครองที่ดินของรัฐ 409,804 รายและอื่นๆ 553,936 ราย โดยต้องการความช่วยเหลือประกอบด้วย ต้องการที่ดินเพื่อทำสวน 10.9 ล้านไร่ ทำนา 11.4 ล้านไร่ ทำไร่ 7.5 ล้านไร่ เลี้ยงสัตว์ 5.0 ล้านไร่และประมง 0.7 ล้านไร่ เมื่อพิจารณาภาพรวมของประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ โดยแบ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ 144 ล้านไร่ พื้นที่ที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ 98.6 ล้านไร่พื้นที่ถนน คลอง บึง และอื่นๆ อีก 11.0 ล้านไร่

ทว่าขณะนี้มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย คือมีที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50

ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้คาดว่ารัฐจะนำที่ดิน เพื่อมาแก้ปัญหาให้ผู้จดทะเบียนที่ต้องการที่ดินทำกินเนื้อที่ราว 28.9 ล้านไร่ โดยแบ่งเป็น

- (1.) พื้นที่ดำเนินการให้ทันที ราว 25.2 ล้านไร่ ผ่านสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมธนารักษ์
- (2.) ที่ดินที่ต้องมีการกระจายสิทธิ หรือฟ้องร้องดำเนินคดี 3.6 ล้านไร่ ภายใต้หน่วยงานรับผิดชอบคือ กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ กรมพัฒนาสังคม และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยแนวทางในการจัดการที่ดินทำกินให้แก่ผู้จดทะเบียน ประกอบด้วย การรับรองสิทธิผู้ถือครองที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย และจัดที่ให้แก่อนายกจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน โดยกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการรับรองสิทธิ โดยแบ่งเป็น การรับรองสิทธิในที่ดิน และการจัดสรรที่ทำกินไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ ซึ่งทั้งหมดทั้งมวลรัฐคงจะใช้พื้นที่เตรียมการของ ส.ป.ก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นหลัก ทว่าโครงการนี้คงไม่อาจดำเนินไปได้ทันใจของผู้ไร้ที่ดินต้องการ เพราะรัฐต้องประสานหน่วยงานสำรวจตรวจสอบสภาพพื้นที่ และประสานหน่วยงานหลัก หน่วยรองอีกมาก

7. การใช้ประโยชน์ที่ดินราชการทหาร

ในการนี้มีกรณีศึกษาทั้งสิ้น 9 กรณี ดังมีกรณีต่อไปนี้

กลุ่มปัญหาที่ 7 การใช้ประโยชน์ที่ดินทหาร

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวนพื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้เดือดร้อน (คน/ครอบครัว)
		อำเภอ/จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้านที่		
10	ไม่ได้รับความเป็นธรรมถูกบุกรุกที่ดินและนำที่ดินไปจัดสรรอย่างไม่เป็นธรรม	ไทรโยค กาญจนบุรี	ไทรโยค	3,7	ไม่ระบุ	2
22	ขอความเป็นธรรมกรณีปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชาวบ้านมั่งคั่ง	ไทรโยค กาญจนบุรี	ไทรโยค	3 บ้าน มะต๋องสู้	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
24	ปัญหาพิพาทที่ดินในเขตทหารกองกำลังตำรวจและเกษตรกรรมที่ 1	ท่าม่วง กาญจนบุรี	เขาน้อย เกาะคำโรง	3,4,8บ้าน มะขามแก้ว บ้านดู่ตะเภา	49,683	133
30	ขอความเป็นธรรมเนื่องจากที่ดิน	แก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี	สองพี่น้อง	บ้านท่า ลิงลม	ไม่ระบุ	5
57	คัดค้านการออกโฉนดที่ดินเขตอำเภอปรางมูรี ประจวบคีรีขันธ์	ปรางมูรี ประจวบคีรีขันธ์	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	430,625	180

กลุ่มปัญหาที่ 7 การใช้ประโยชน์ที่ดินทหาร

ลำดับที่ (กรณีศึกษา)	ประเด็น / กรณีปัญหา/ กรณีพื้นที่ปัญหา	พื้นที่ ขอบเขตที่ตั้ง			จำนวนพื้นที่ (ไร่)	จำนวนผู้เดือดร้อน (คน/ครอบครัว)
		อำเภอ/จังหวัด	ตำบล	หมู่บ้านที่		
61	ปัญหาในพื้นที่ทหารเรือ	อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง	ตำบลพลลา	4	ไม่ระบุ	177 ครอบครัว
72	ความเดือดร้อนที่ทำกินของชาวทอง	กิ่งอำเภอ เขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี	จันทเขลม	5	3,500	133 ครอบครัว
75	ขอออกโฉนดในเขตทรงสงวนของกองทัพเรือ	สัตหีบ จังหวัด ชลบุรี	ตำบลสัตหีบ	3	ไม่ระบุ	1
84	ปัญหาความเดือดร้อนจากการประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามของทางราชการทหาร พ.ศ. 2484	บ้านนา เมืองนครนายก	บ้านพริก	ไม่ระบุ	3,629	1,506

สถานการณ์ปัญหา :

จำนวนกรณีปัญหาทั้งสิ้น 9 กรณี 7 จังหวัด จำนวน 8 ตำบล 10 หมู่บ้าน รวมพื้นที่ 487,437 ไร่ จำนวนผู้เดือดร้อน 310 ครอบครัว

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย :

ปัญหาข้อถกเถียงเรื่องที่ดินในเขตทหาร นับว่าปรากฏรูปร่างชัดเจนในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมา โดยปัญหาดังกล่าว รัฐมักกล่าวอ้างกฎหมาย คำประกาศหลัก อยู่ 5 บท คือ

- 1.) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธาณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478
- 2.) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่.... พ.ศ. 2480
- 3.) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่.... พ.ศ.2481
- 4.) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่.... พ.ศ.2483
- 5.) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่.... พ.ศ.2484

โดยมีการประมาณการว่ากฎหมายคำประกาศดังกล่าวทั้ง 5 ฉบับ ทำให้กองทัพมีพื้นที่อ้างว่าอยู่ในความดูแลใช้ประโยชน์ของตนทั้งหมดทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 12 แปลง หรือราวๆ 4 ล้านไร่เศษ

ปัญหาข้อถกเถียงที่ผ่านมามักได้เถียงกันว่า ทหารประกาศกฎหมายก่อนชาวบ้านเข้ามาตั้งรกราก หรือชาวบ้านมาตั้งรกราก ชุมชนในปีที่อยู่ก่อนราชการประกาศหรือไม่ ข้อถกเถียงเหล่านี้ รอเวลาเพื่อพิสูจน์จากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักนายกรัฐมนตรี (กปร.) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎร ในเขตที่ดินของรัฐ โดยหลักการข้อแรกที่กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์คือ

* มีหลักฐานที่แสดงว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันประกาศ หรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ โดยจะต้องมีพยานหลักฐาน ดังนี้

- (1.) เอกสารที่ราชการได้ทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่า เป็นเอกสารที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งลงวันที่ก่อนวันประกาศ หรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือลงวันที่ภายหลังวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ แต่ต้องก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าที่ดินแปลงนั้นได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันประกาศ หรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ

(2.) กรณีไม่มีเอกสารตาม ข้อ (1.) แต่ได้นำพยานหลักฐานอื่นมาแสดง ได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ และสำหรับที่ดินของรัฐ ประเภทที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาระณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 จะต้องปรากฏร่องรอยที่แสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว อยู่ในภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผูกอยู่กับหลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรที่ราชการเป็นผู้ทำให้ แต่ในความเป็นจริงแล้วปัญหาข้อพิพาทที่ถกเถียงจนเป็นคดีความกลับปรากฏว่าราษฎรไม่มีหลักฐานดังกล่าว ได้แต่กล่าวอ้างโดยระบุนการสืบต่อมาจากบรรพบุรุษที่ถือครองสืบเนื่องกันมา กลายเป็นว่าเรื่องการถกเถียงเรื่องการครอบครองที่ดิน โดยหลักฐานทางราชการ นับวันจะต้องคำนึงถึงการครอบครองที่ดินแปลงนั้นที่สืบทอดต่อมาจากบรรพบุรุษ ซึ่งอยู่ในชุมชนที่ตั้งหลักแหล่งมั่นคงมาก่อนที่ทางราชการจะเข้ามาประกาศกฎหมายหรือครอบคลุมพื้นที่ในลักษณะหวงห้ามด้วย

ดังนั้น ประเด็นข้อพิจารณาที่จะต้องขบคิดให้หนักก็คือ ราษฎรสามารถพิสูจน์อายุชุมชนที่ก่อตั้งมาก่อนกฎหมาย คำประกาศกฤษฎีกาใดๆ ให้หรือไม่ ถ้าพิจารณามาถึงช่วงนี้ นับว่าเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าจะต้องกล่าวว่ามีความจำเป็นต้องหันมาพิจารณาการประกาศจัดตั้งชุมชนหมู่บ้านในพื้นที่พิพาทนั้นๆ ด้วย โดยเฉพาะในช่วงอดีตซึ่งคำนึงจำนวนประชากรที่อยู่ตามมณฑล หัวเมืองต่างๆ

ข้อมูลเฉพาะ

มีกฎหมายที่สามารถคลี่คลายประเด็นเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เช่น

- (1.) พระราชบัญญัติปกครองท้องที่รัตนโกสินทร์ ศก. 116 (พ.ศ.2440)
- (2.) พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร รัตนโกสินทร์ ศก.128 (2452)
- (3.) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- (4.) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499
- (5.) การสำรวจจัดทำสำมะโนครัวใหม่ พ.ศ. 2446 (คาดว่าเป็นคำประกาศที่อาศัยตามความใน พ.ร.บ. ปกครองท้องที่ รศ.166)

จากที่จำเป็นต้องยกกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะปกครองท้องที่ มาพิจารณานั้น เพราะข้อ
ถกเถียง

ในเรื่องที่ดินเขตทหารส่อเค้าให้เห็นว่า ราษฎรมีความพร้อมที่จะพิสูจน์อายุการตั้งถิ่นฐานของชุมชน
ที่ตั้งมาก่อนคำประกาศของทางราชการที่จะเข้าไปใช้ในพื้นที่นั้นๆ ขณะที่กฎหมายทั้ง 4 ฉบับ และคำ
ประกาศแนบท้าย 1 ฉบับ ได้ระบุถึงความเป็นไปของการปกครองในท้องที่ที่ค่อนข้างชัดเจน และมี
กฎหมายรองรับ เช่น

ในมาตรา 1 ของ พ.ร.บ. สำหรับการทำบาญชี คนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 ระบุว่า ...
ให้เจ้ากระทรวงที่รักษาพระราชบัญญัตินี้ทำบาญชีคนในพระราชอาณาเขต คือ

ข้อ 1. ทำบาญชีสำมะโนครัว

ข้อ 2. ทำบาญชีคนเกิดและคนตาย

ข้อ 3. ทำบาญชีคนเข้า คนออก ตามแต่จะจัดการได้เป็นลำดับไป

หรือในหมวด 3 ว่าด้วย ลักษณะปกครองหมู่บ้าน ของ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ร.
ศ.116 ในส่วนที่กำหนดหมู่บ้านว่า

มาตรา 8 บ้านหมู่ 1 จำนวนบ้านราว 10 บ้าน หรือราษฎรชายหญิงประมาณ 100 คน ให้
จัดเป็นหมู่บ้าน 1

มาตรา 12 หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านนั้นดังนี้คือ

ข้อ 6. ให้รักษาบาญชีสำมะโนครัวและคอยแก้ไขให้ถูกต้องตามกำหนดที่มีอยู่ หรือจะไปอยู่ที่
อื่น หรือมาอยู่จากที่อื่น หรือเกิด ตายในหมู่บ้านนั้น

หรือในหมวดที่ 4 ว่าด้วยลักษณะปกครองตำบล : กำหนดตำบล

มาตรา 22 หลายหมู่บ้านรวมกันราว 10 หมู่บ้านให้จัดเป็นตำบล 1 ให้ผู้ว่าราชการเมืองปัก
หมายเขตตำบลนั้น ให้ทราบได้โดยชัดเจนว่าเพียงใด ถ้าที่หมายเขตไม่มีลำห้วย หนอง คลอง บึง หรือ
สิ่งใดเป็นสำคัญ ก็ให้ผู้ว่าราชการเมืองจัดให้มีหลักปักหมายเขตอันจะถาวรอยู่ไปได้ยืนนาน

ในส่วนเหตุซึ่งกำนันควรเรียกผู้ใหญ่บ้านประชุมกัน ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีข้อที่น่าสนใจ
อยู่หลายข้อ

ข้อ 4 ประชุมเพื่อบังคับให้ลูกบ้านย้ายที่อยู่จากที่เปลี่ยว

ข้อ 4 ถ้าลูกบ้านคนใดไปตั้งทับกระท่อมหรือโรงเรียนอยู่ในที่เปลี่ยวในตำบลนั้น ซึ่งน่ากลัวจะ
เป็นอันตรายได้ด้วยใจ ผู้ร้าย หรือน่าสงสัยว่าจะเป็นสำนักโจรผู้ร้าย การอย่างนี้ให้กำนันกับ
ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นประชุมปรึกษากันดู เมื่อเห็นเป็นการสมควรแล้วจะบังคับให้ลูกบ้านคนนั้น
ย้ายเข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านราษฎรก็บังคับได้