



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

“ระบบกำกับดูแลที่ดินเพื่อการพัฒนา: ทางเลือกการใช้ที่ดิน
และนโยบายที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า”

ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธันวาคม 2564

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ระบบกำกับดูแลที่ดินเพื่อการพัฒนา: ทางเลือก การใช้ที่ดินและนโยบายที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า”

คณะผู้วิจัย

ศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร
รองศาสตราจารย์ ดร. นวลน้อย ตริรัตน์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงมณี เลาวกุล
รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยณรงค์ เครือนวน
ดร. จิตรา สมบัติรัตนานันท์
รองศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปันตบแต่ง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สร้อยมาศ รุ่งมณี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์
รองศาสตราจารย์ ดร. เขมรัฐ เถลิงศรี
พรานซิส คริปป์ส์
นเรศน์ ชุราณี

สังกัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
มหาวิทยาลัยบูรพา
นักวิจัยอิสระ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นักวิจัยอิสระ
นักวิจัยอิสระ

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกสว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

แบ่งเป็นสามส่วนคือ หนึ่ง นิยามการกำกับดูแลที่ดิน สอง ศาสตร์และศิลป์ในการกำกับดูแลที่ดิน สาม ข้อค้นพบจากผลการวิจัย

1. นิยามการกำกับดูแลที่ดิน

ระบบกำกับดูแลที่ดินหรือ land governance ในโครงการวิจัยนี้หมายถึง “การกระทำโดยส่วนรวม (collective action) ที่มีรัฐเป็นหนึ่งในผู้ประสาน เพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจสังคม ผ่านการใช้ การกระจาย การเข้าถึง การได้ครอบครอง และการได้เป็นเจ้าของที่ดิน การกำกับดูแลที่ดินจึงเป็นกระบวนการ เกี่ยวข้องกับสถาบัน กฎเกณฑ์ กฎหมาย วิถีปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ ทฤษฎีที่ใช้ อุดมการณ์ที่ยึดถือ และโครงสร้างอำนาจ มีผู้เล่นหรือตัวละครที่หลากหลายของทั้งภาคสาธารณะและเอกชน” คณะวิจัยใช้คำว่า **การกำกับดูแลที่ดิน** แทนที่จะใช้ว่า การบริหารจัดการที่ดิน หรือการจัดการที่ดิน ดังที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไป เพื่อให้สื่อถึงบทบาทของประชาชน องค์กรสังคมย่อย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าร่วมในการกำกับเรื่องที่ดินได้

การกำกับดูแลที่ดิน ส่งผลถึงว่าใครจะได้ถือครอง ได้ใช้ หรือได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ขณะที่นโยบายที่ดินเป็นชุดของกฎเกณฑ์และแนวทางที่กำกับการบริหารที่ดินในประเทศ ความชัดเจนในเป้าหมายของการกำกับดูแลที่ดิน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความเหมาะสมของเครื่องมือที่ใช้โดยเฉพาะกฎหมายที่ดิน สามารถส่งผลต่อการกระจายผลได้ของการพัฒนา และเสถียรภาพของสังคม การกำกับดูแลที่ดินเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะที่ดินเป็นสิ่งพิเศษ เป็นส่วนหนึ่งของนิเวศน์ มีความสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ในหลายมิติ และไม่อาจถือเป็นทรัพย์สินแบบทั่วไป ประเทศที่มีระบบกำกับดูแลที่ดินที่ดี จะส่งผลเพิ่มคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ประชาชนทำมาหากินได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ลดความเหลื่อมล้ำเพิ่มโอกาสแก่เกษตรกรรายย่อย สังคมสันติเป็นสุข ตามเป้าหมายในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของรัฐบาลไทย และเป้าหมายสู่การพัฒนาแบบไม่ทิ้งกันและยั่งยืน หากแต่ในเรื่องนี้ของไทยยังขาดความชัดเจนในหลายประเด็น

นโยบายที่ดิน และการกำกับดูแลที่ดิน ในภาคชนบทและในเมืองสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนเป็นอย่างมาก และต่อเนื่องมายาวนาน ความพยายามแก้ปัญหาต่างๆที่ผ่านมายังไม่ก้าวหน้าดังที่ควร คณะวิจัยที่เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยศาสตราจารย์ ผาสัก พงษ์ไพจิตร สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) จึงจัดทำโครงการวิจัยนี้ เพื่อที่จะให้รู้ถึงเหตุแห่งปัญหาที่ลุ่มลึกและเสนอแนะแนวทางปรับปรุงระบบกำกับดูแลที่ดิน เพื่อสร้างสันติสุข และสังคมได้ประโยชน์จากการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. ศาสตร์และศิลป์ในการกำกับดูแลที่ดิน

การกำกับดูแลที่ดินเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ หากดูแลไม่ดี จะเป็นต้นตอของความเหลื่อมล้ำ และความขัดแย้ง ส่งผลให้สังคมไร้สุข ไร้เสถียรภาพ ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาอย่างราบรื่นและยั่งยืน ประชาชนและสังคมโดยรวมไม่ได้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างที่ควรและทั่วหน้า

การกำกับดูแลที่ดินเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความพิเศษ เป็นส่วนหนึ่งในระบบนิเวศทางธรรมชาติ และพิเศษกว่าทรัพยากรอื่นๆ เพราะไม่สามารถถือว่าเป็นสินค้าซื้อขายกันในตลาดอย่างเต็มที่เหมือนสิ่งผลิตอื่นๆ ดังที่ Karl Polanyi (2001) เห็นว่าเป็นสินค้าสมมุติ มีความสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ในหลายมิติ รวมทั้งสภาวะการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ อากาศ และสิ่งแวดล้อม

ในสังคมส่วนมากที่ดินที่ถือครองมีทั้งที่ดินเอกชนและที่ดินรัฐ โดยรัฐมีบทบาทสำคัญในการสร้างกฎเกณฑ์การแบ่ง และเป็นที่มาของความขัดแย้งด้วยซึ่งที่ดินรัฐ แม้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น ที่สาธารณะประโยชน์ ที่สาธารณะสมบัติ ที่หวงห้าม ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ฯลฯ แต่โดยรากฐานก็เป็นที่ดินที่กั้นไว้ให้อยู่นอกตลาดปกติเพื่อใช้ให้เป็นประโยชน์ของชุมชน ของสังคมโดยรวม

ที่ดินยังเป็นแหล่งที่มาของภาษี เมื่อมนุษย์มีบทบาทเป็นผู้ร่วมสร้างมูลค่าของที่ดินเอกชนให้ทวีมากขึ้น ทุกคนในสังคมจึงควรได้รับประโยชน์โดยเก็บภาษีและอาจใช้ค่าเช่าเป็นเกณฑ์สูงสุดในการเก็บภาษีเพื่อมาใช้ในโครงการสังคม

ที่ดินเอกชนและที่ดินรัฐอาจมีการกำกับดูแลแตกต่างกัน ที่ดินเอกชนบางอย่าง เช่น ที่ดินเพื่อการเกษตร ก็อาจมีความตกลงร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าจะกำกับดูแลเป็นพิเศษอย่างไรและเจรจาต่อรองตกลงกันเป็นระยะๆ ว่ารัฐควรมีบทบาทอย่างไร ในกรณีอันเป็นที่สาธารณะประโยชน์ซึ่งใช้ร่วมกัน แต่อยู่ในครอบครองของรัฐ ก็อาจมีหลายรูปแบบ

เรื่องการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำกับดูแลที่ดิน และการใช้อำนาจรัฐที่เหมาะสมเป็นประเด็นหลักของ “ศาสตร์และศิลป์” ในการกำกับดูแลที่ดิน หากเป็นปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้ จะสร้างความขัดแย้งไม่รู้จัก ว่าเป็นศาสตร์เพราะมีหลักการและกฎหมายกำกับ แต่ในทางปฏิบัติต้องมีศิลป์ด้วย เนื่องจากประเด็นเรื่องที่ดิน มีความพิเศษสำหรับคนส่วนมาก กล่าวคือบ้านเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต เป็นที่เกิดที่ตาย เป็นแหล่งทำมาหากิน และมีความเฉพาะตัวตามพื้นที่ ตามภูมิภาค ตามวิถีทำมาหากิน ตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงในโอกาสต่างๆ ที่เป็นพลวัต ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น อีกทั้งมีปัจจัยแวดล้อมที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจมาก ดังนั้นในการดำเนินการกำกับดูแลที่ดินในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและสร้างสรรค์ ควรกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ได้ทำหน้าที่ ซึ่งจะสอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนมากกว่าการกำหนดอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

ศาสตร์และศิลป์ในการกำกับดูแลที่ดิน จึงจะใช้ให้หมายถึง การดำเนินการกำกับดูแลที่ดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและความจำเป็นที่เปลี่ยนไป คือมีความยืดหยุ่นตามบริบท

มลพิษ PM 2.5 การปรับสู่พลังงานหมุนเวียน รวมทั้งการที่เมืองรุกคืบสู่ชนบท ซึ่งส่งผลให้ราคาที่ดินในเมืองและโดยรอบเพิ่มขึ้นหลายเท่า เป็นอุปสรรคต่อการแบ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเป็นที่มาของสังคมที่ไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะความมั่งคั่งของครอบครัวและกลุ่มธุรกิจที่ครองที่ดินหรือสามารถเข้าใช้ที่ดินรัฐ

ข้อเสนอแนะ

แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือข้อเสนอแนะหลัก 3 ประการ ในการรื้อสร้างระบบกำกับดูแลที่ดิน เป็นโครงการระยะยาว ส่วนที่สอง ระยะสั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ทันที 8 ประการ

1. ระยะยาว: ข้อเสนอแนะหลัก 3 ประการ

การรื้อสร้างระบบกำกับดูแลที่ดิน เป็นโครงการระยะยาวต้องเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยกรอบใหญ่ในการปรับระบบควรยึดหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1 ความชัดเจนในการกำหนดและดูแลสิทธิของประชาชนผู้อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินและผู้ที่อยู่โดยรอบ

1.2 การรวมกฎหมายและหน่วยงานให้เป็นระบบเดียวครอบคลุมที่ดินทั้งของภาครัฐและเอกชน

1.3 การเสริมสร้างความสามารถขององค์กรระดับท้องถิ่นให้เป็นผู้ประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นในการกำกับดูแลที่ดิน

ทั้งหมดนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนแก่สาธารณะและผู้อาศัยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยจะขอขยายความในเบื้องต้นในบางมิติ ดังนี้

1.1 ความชัดเจนในการกำหนดและดูแลสิทธิของประชาชนผู้อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดิน และผู้ที่อยู่โดยรอบเป็นเป้าหมายหลักของการกำกับดูแลที่ดิน

รัฐต้องไม่เพียงคุ้มครองที่ดินแต่มีมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ที่ถือครองที่ดิน หรือได้ใช้ที่ดินอยู่เป็นระยะเวลาที่ถือได้ยาวนานเช่น 5 ปี บ้างเป็นการตกทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น แต่ในทางกฎหมายไม่มีความมั่นคงในที่ดินที่ถือครอง เพราะไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมาย หรือเป็นผู้เช่า หรือเป็นเกษตรกรรายย่อยที่อาจถูกขอล้อออกจากพื้นที่ทันทีโดยผู้ที่มีสิทธิเหนือกว่า ในกรณีเช่นนี้ต้องมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านี้ ถ้าพวกเขาจะถูกขับไล่ออกไปจากพื้นที่ที่อยู่มาเป็นเวลานาน ควรต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เข้าใจถึงความลำบากที่จะต้องถูกให้ออกไปทันที รวมทั้งกรณีที่เป็นเจ้าของรายเล็กรายน้อย ซึ่งอาจบิบบให้ขายที่ไม่รู้ว่าขายโดยเจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานรัฐ โดยกฎหมายพิเศษ และต้องนึกถึงผลกระทบของการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นๆโดยรอบ ผู้ได้รับผลกระทบโดยรอบก็ต้องได้รับการเยียวยา หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเปลี่ยนการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้นๆด้วย

การคุ้มครองสิทธิของประชาชน การอยู่ร่วมกันโดยไม่ขัดแย้งกับรัฐอย่างสันติสุข ต้องเป็นเป้าหมายของการกำกับดูแลที่ดินที่ดี เป็นการให้ความคุ้มครองประชาชน เกษตรกร เอกชน บุคคล รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อย ที่พึ่งพาการเข้าถึงและการใช้ที่ดินเพื่อการทำมาหากินและที่อยู่อาศัย รัฐต้องไม่ทำให้ประชาชนรู้สึกถูกทอดทิ้ง ต้องมองว่าที่ดินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน คนที่อยู่มาก่อนรัฐประกาศให้เป็นพื้นที่หวงห้าม ก็ต้องออกเอกสารสิทธิให้ ถ้าประชาชนถูกกีดกันในการเข้าถึงและใช้ที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม รัฐก็ต้องช่วยหาทางแก้ไขปัญหาให้อยู่ได้อย่างสันติ ถ้ารัฐกำกับดูแลที่ดินไม่ดี เพราะรัฐไม่เห็นสิทธิในขั้นพื้นฐานว่าที่ดินเป็นปัจจัยหนึ่งในการดำรงชีวิต ก็จะขัดแย้งกับประชาชน

1.2 การรวมกฎหมายและหน่วยงานให้เป็นระบบเดียวครอบคลุมที่ดินทั้งของภาครัฐและเอกชน

รัฐไทยยังไม่อาจแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินได้สำเร็จ เพราะกฎหมายที่ดินได้มีการจัดทำแก้ไข มีพัฒนาการมาในช่วงทศวรรษ 1950 1960 ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองในขณะนั้น เช่น ลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งสะท้อนความประสงค์ของรัฐที่จะธำรงรักษาอำนาจรัฐ และเกิดเป็นช่องโหว่ให้แก่องค์กรหรือบุคคลผู้มีอำนาจระดับสูงในหน่วยงานราชการ สามารถหาประโยชน์ส่วนตนจากการใช้ดุลยพินิจ (discretionary power) และการร่วมมือกันภายในวงใน และกฎหมายเองอาจล้าสมัย มีความซับซ้อนมาก เพราะแก้ไขหลายครั้ง มีขั้นตอนยุ่งยาก ที่ดินแต่ละประเภทอยู่ใต้หลายหน่วยงานทับซ้อนกัน นอกจากนี้เมื่อมีปัญหา แทนที่จะแก้กฎหมายอย่างเป็นระบบ กลับใช้วิธีแก้เป็นจุดๆ และกฎหมายใหม่ยังสะท้อนทัศนคติแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจ เพื่อคุ้มครองที่ดินหรือเป้าหมายอื่นๆนอกจากประชาชน ดังนั้นกฎหมายหรือกรอบสถาบัน จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายที่ดินจึงต้องมีการรื้อสร้างใหม่อย่างรีบด่วน

การทบทวนปรับแก้กฎหมายที่ดินให้เป็นระบบเดียวกันและทันสมัย จำเป็นและเป็นเรื่องปรกติในประเทศที่กำลังพัฒนา ในกรณีของไทยต้องทำทั้งระบบกฎหมายที่ดิน รวมทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นๆซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) การใช้ประโยชน์ที่ดิน พระราชบัญญัติส.ป.ก. พระราชบัญญัติเช่าที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีที่ดิน พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับป่าไม้ ทั้งเก่าและใหม่ เช่น กฎหมายป่าชุมชน โฉนดชุมชน กฎหมายอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 ฯลฯ บางฉบับอาจล้าหลัง ไม่เป็นไปตามหลักในรัฐธรรมนูญที่มีการพัฒนามายาวนาน ไม่ต่ำกว่าสองทศวรรษ ทั้งในหมวดสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายแห่งรัฐ ควรพิจารณาปรับปรุงและทำให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการกำกับดูแลที่ดินที่ดีในข้อหนึ่งข้างต้น และข้อสามที่จะกล่าวต่อไป โดยเป็นระบบกฎหมายที่ดินที่เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน และยังคงมีการปรับโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลที่ดินให้เรียบง่ายขึ้น เสนอให้กรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลัก จัดทำเป็นโครงการระยะยาวมีเป้าหมายชัดเจน

1.3 เสริมสร้างความสามารถขององค์กรระดับท้องถิ่นให้เป็นผู้ประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นในการกำกับดูแลที่ดิน ภายใต้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)

ศิลป์ของการกำกับดูแลที่ดินที่สำคัญคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องมีบทบาทในการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงที่ยอมรับกันได้ เมื่อมีความขัดแย้งกัน เช่น การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ขอบเขตของพื้นที่ “ป่า” กับขอบเขตการถือครองอยู่อาศัยและทำกินของประชาชน ฯลฯ และบริบทของแต่ละพื้นที่เป็นรายกรณีมีความสำคัญมาก เพราะแต่ละพื้นที่มีความซับซ้อนในหลายมิตินอกเหนือจากประเด็นเรื่องกฎหมาย ทั้งสภาพภูมิประเทศ วิถีทำมาหากิน วัฒนธรรม โครงสร้างประชากร ฯลฯ ซึ่งการกระจายอำนาจในหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญนับแต่รัฐธรรมนูญ 2540 ที่ต่อเนื่องมาที่ รัฐธรรมนูญ 2550 จนมาถึง 2560 ได้สนับสนุนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ต้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาเห็นชอบการบริหารจัดการโครงการของรัฐและเอกชนในพื้นที่ และในกฎหมาย กฎระเบียบหลายฉบับ มีการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ชัดเจน รวมทั้งการประกาศขยายพื้นที่อุทยาน ราษฎรต้องไม่คัดค้าน สภาพองค์กรอปท.ต้องมีมติเห็นชอบ แต่อปท.อาจขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ควรมีโครงการสร้างอปท.ให้มีบทบาทในพื้นที่อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพในการช่วยประสานการกำกับดูแลที่ดิน โดยอาจมีการร่วมมือจากนักวิชาการของมหาวิทยาลัยในพื้นที่ในเรื่องความรู้

การสำรวจข้อมูลและทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ฯลฯ และจะต้องเพิ่มเงื่อนไขมากกว่าที่เป็นอยู่ในโครงสร้างกระจายอำนาจปัจจุบันที่ตั้งอยู่บนแนวคิด “ท้องถิ่น” แบบดั้งเดิมในบริบทของรัฐบาลราชการไทย โดยจะต้องเสริมด้วยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เช่น การจัดเวทีพหุภาคีของท้องถิ่นหรือเสริมด้วยประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างจริงจัง การส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นอย่างเต็มที่

การรื้อสร้างใหม่ดังกล่าวข้างต้นต้องใช้เวลา ในส่วนต่อไปเป็นข้อเสนอแนะที่ได้จากกรณีศึกษาในผลงานวิจัยอีก 8 ประการที่สามารถปฏิบัติได้ทันทีในระหว่างที่ยังใช้กรอบสถาบันด้านองค์กรและกฎหมายเดิมอยู่

2. ระยะสั้น: ข้อเสนอย่อยในกรอบของความยุติธรรมจากกรณีศึกษา 8 ประการที่ทำได้ทันที

ข้อเสนอแนะระยะสั้น 8 เรื่อง รวมทั้งบางส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย คือ

2.1 ยึดหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำกับดูแลที่ดินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่

กระบวนการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่ทำอยู่เดิม ต้องให้มีกระบวนการเจรจาต่อรอง และบรรลุข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่แต่ละแห่ง เป็นกระบวนการที่โปร่งใส โดยต้องมีการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบ และการประชุมสภาองค์กรการบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลต้องให้ความเห็นชอบ ที่สำคัญกระบวนการเหล่านี้ต้องปลอดจากการชี้นำของบรรดาอิทธิพลในพื้นที่ ต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อชุมชน โดยยึดหลักประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังตามกระบวนการทุกขั้นตอน โดยในกระบวนการนี้อาจมีสถาบันการศึกษา หรือองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น เป็นฐานรองรับช่วยเหลือด้านการจัดระบบข้อมูล การสำรวจความเห็น

2.2 การชดเชยผู้เสียประโยชน์

ต้องมีกฎหมายใหม่ๆ ซึ่งอาจออกเป็นกฎกระทรวง หรือมติคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะส่งเสริมความมั่นคงของอาชีพและการจ่ายค่าชดเชยและเยียวยาในกรณีประชาชนถูกขอให้ออกจากพื้นที่ที่เคยทำกินอยู่ หรือถูกเพิกถอนสิทธิใช้ที่ดิน

2.3 การเอาผิดกับเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจไม่ถูกต้อง

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐทำผิดกฎหมายหรือมีการใช้อำนาจในทางที่ผิด เป็นที่ประจักษ์และได้รับการพิสูจน์เป็นแน่ ต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมตลอดถึงผู้อื่นที่มีบทบาทเกี่ยวข้องทางตรงเป็นที่ประจักษ์

2.4 มนุษยนิยม และ อำนาจนิยม กับการจัดการเรื่องป่า

การกำกับดูแลที่ดิน “ป่า” การเมือง” เป็นประเด็นการเมืองที่มีความรุนแรงมากขึ้นนั้นสามารถแก้ไขได้ง่ายขึ้น โดยภาครัฐต้องเปลี่ยนทัศนคติมุมมองจากอำนาจนิยม ให้เป็นมนุษยนิยม ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองคน กรณีที่รัฐเห็นว่ายังหาทางออกไม่ได้ทันทีเพราะจะต้องมีกระบวนการพิจารณา สำหรับผู้ที่ประสงค์จะอยู่ใน “ป่า” อันเป็นที่อยู่มาดั้งเดิม ก็ควรมีนโยบายผ่อนปรนให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า “บุกรุก” ที่ดินรัฐ เพราะขัดกับกฎหมายปัจจุบัน ได้อยู่ในที่เดิมไปก่อน ในขณะที่พิจารณาหาทางออกที่เหมาะสม ไม่ควรใช้ความรุนแรงหรือดำเนินคดีขั้นศาลทันที เพราะการบุกรุกที่ป่า “ไม่ได้เป็นสิ่งชั่วร้ายเหมือนการฆ่าคน” การ

อาศัยทำกินอยู่ในเขตป่าซึ่งมาที่หลังไม้ไขอาชญากรรมที่จะต้องลงโทษจำคุกไม่ให้ประกันตัวผู้คดี และ ประสพการณ์ของหลายประเทศในเรื่องนี้ก็มีหลากหลายในแนวทางที่เป็นมนุษยนิยม และอนุรักษ์ได้ ด้วยในขณะเดียวกัน

การพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน ซึ่งยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมาก ที่อยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐและต้องการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การใช้เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น หรือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นหลัก จะเป็นอุปสรรคกับประชาชน เนื่องจากในหลายกรณีแม้ประชาชนจะอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ แต่ไม่มีเอกสารหลักฐานดังกล่าว ดังนั้นจำเป็นต้องให้น้ำหนักกับพยานหลักฐานอื่นมากขึ้น เช่น พยานบุคคล ที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นมาก่อนและสามารถเป็นพยานให้กับผู้ที่ต้องการพิสูจน์สิทธิได้ และยังมีพยานวัตถุ เช่น วัด พืชผลอาสิน รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ เช่นประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชุมชน โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในพื้นที่ การใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์ แม้จะเป็นหลักฐานที่เป็นวิทยาศาสตร์ แต่ก็ต้องใช้อย่างรอบคอบ เพราะอาจมีบางกรณีที่ไม่เห็นร่องรอยได้ เช่น กรณีชาวบ้านที่ทำไร่หมุนเวียน และยังมีปัญหาความล่าช้าในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญมีจำนวนน้อย ปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน การใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นตัวตัดสินชี้ขาด อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนได้ ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ หากพบว่า ประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐจริง รัฐต้องเร่งออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนโดยเร็ว

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มีส่วนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ดูแลทรัพยากรป่าไม้และที่ดินมากขึ้น แต่มีข้อจำกัดหลายมิติ จำเป็นต้องออกกฎหมายลูกหรือมีทางออกในระดับกฎกระทรวงและระเบียบที่กำลังพิจารณา ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน รวมทั้งมีมุมมองในการการกำกับดูแลที่ดินแบบใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ แกไขในประเด็นเรื่องโทษที่สูงเกินควร และการพิจารณาตีในชั้นศาลเกี่ยวกับพื้นที่หรือชุมชนที่มีคดีความกับหน่วยงานรัฐเรื่องที่ดินหวงห้าม ก็ควรมีเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นการคุ้มครองคน โดยใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม

พื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีการสำรวจการอยู่อาศัยของประชาชนตามกฎหมายใหม่ อาจต้องทบทวนว่า การสำรวจครบถ้วนแล้วหรือไม่ และยังปรากฏว่า มีบางส่วนที่เป็นการสำรวจเฉพาะเส้นรอบนอกของพื้นที่ อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับแนวทางของรัฐ หรือต้องการเอกสารสิทธิ หรือเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของรัฐประเภทอื่น ซึ่งรัฐบาลควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2.5 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผังเมือง ในภาวะที่ปัญหาที่ดินจะซับซ้อนมากขึ้นในอนาคตจากการขยายตัวของเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเพิ่มความเข้าใจในปัญหาเรื่องที่ดินและการกำกับดูแลที่ดินที่เหมาะสมทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในด้านการกำกับดูแลที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีอำนาจและงบประมาณเพื่อการวางแผนจัดหาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ รวมทั้งจัดให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมให้แก่ประชาชน และมีการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเมืองรองที่ขาดพลวัตในตัวเอง เพื่อที่แต่ละจังหวัดจะสามารถวางแผนเพื่อส่งเสริมการทำมาหากิน หาประโยชน์จากพลังงานหมุนเวียน ลดภาวะมลพิษให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปในแต่ละจังหวัด

ในฉากทัศน์สู่อนาคตซึ่งพบว่าปัญหาที่ดินจะซับซ้อนมากขึ้นในบริบทของการขยายตัวของเมือง ภาวะโลกร้อน พลังงานหมุนเวียน และการลดมลพิษ บทบาทของผังเมืองจะสำคัญมากขึ้น เท่าที่ผ่านมารัฐวางแผนด้านการกำกับดูแลที่ดิน โดยอาจจะไม่ได้มองบริบทของอนาคตอย่างเพียงพอ เช่น เรื่องผังเมือง อาจไม่ได้สนใจในความสำเร็จของผังเมือง และขาดฉากทัศน์สู่อนาคตที่สมจริง

การขยายตัวของเมือง การรุกคืบเข้าใช้ที่ดินชนบทและราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นมาก หมายความว่ายิ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มมากขึ้น การปรับปรุงระบบผังเมืองและการกำหนดเงื่อนไขในการใช้ที่ดินและการพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนลักษณะการใช้ที่ดินก็จะต้องมีความจำเป็นมากขึ้นเท่านั้น ฉะนั้นการปฏิบัติและให้ความชัดเจนเกี่ยวกับผังเมืองต้องดำเนินการควบคู่กับการเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ และการแบ่งประโยชน์ในการใช้ที่ดิน และกำไรจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น

2.6 ทบทวนการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุและที่ดินรัฐอื่นๆที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่หรือเป็นการสวมสิทธิ

การถือครองที่ดินราชพัสดุโดยหน่วยงานราชการบางแห่งที่มีเป็นล้านๆไร่ เพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงหรือการราชการลับ อาจเกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ควรพิจารณาทบทวน ควรส่งมอบคืนกรมธนารักษ์ เพื่อให้กรมฯพิจารณาแนวทางในการให้ชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

การให้เช่าที่ดินและอาคารของกรมธนารักษ์ ควรปรับปรุงเรื่องสัญญาเช่าให้เป็นธรรมและเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์กับประเภทของกลุ่มผู้เช่า เช่น อัตราค่าเช่า ควรปรับให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน

ที่ดินรัฐอื่นๆที่หมดสัญญาสัมปทานหรือหมดสัญญาเช่าเชิงพาณิชย์ รัฐควรพิจารณานำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัย เป็นมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ

ควรมีการตรวจสอบข้อมูลรายชื่อผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. และขนาดการถือครองที่เป็นจริงในปัจจุบัน ว่ามีการสวมสิทธิหรือไม่ ผู้ถือครองมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายระบุหรือไม่ ขนาดการถือครองเป็นไปตามที่กฎหมายระบุหรือไม่ หากพบว่า มีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รัฐต้องนำมาจัดสรรให้แก่ผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อไป

2.7 มาตรการป้องกันการเก็งกำไรที่ดิน ปรากฏการณ์ธุรกรรมอำพรางในกรณีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของคนต่างชาติ

จำเป็นจะต้องมีระบบภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสม เพื่อจำกัดการสะสมที่ดินเพื่อการเก็งกำไร โดยตัวแทนอำพรางและนักลงทุนกระเปาะหนัก ซึ่งส่งผลทำให้ความเหลื่อมล้ำและความไม่มั่นคงด้านที่ดินเพิ่มขึ้น

สำหรับธุรกรรมอำพรางในกรณีโอนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของคนต่างชาติ ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย หรือออกกฎหมายใหม่ให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมอำพราง สามารถตรวจสอบได้จริง มีกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน และมีบทลงโทษที่สามารถควบคุมการทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าว

2.8 บทบาทของระบบข้อมูล

การบริหารจัดการดูแลที่ดินจะต้องอาศัยระบบข้อมูลที่ชัดเจน ใช้ง่ายและเปิดเผยให้สาธารณชนได้ค้นหาและรับทราบได้ ภาครัฐต้องจัดทำแนวเขตที่ดินประเภทต่างๆของรัฐให้ชัดเจน การปรับแก้แนวเขตต้องให้ประชาชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วยเพื่อการยอมรับของประชาชน นอกจากนั้นต้องปรับปรุงระบบสารสนเทศที่ดินทุกประเภทให้ชัดเจนเป็นระบบ ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และต้องเปิดกว้างให้นักวิจัยขอใช้ข้อมูลเพื่อการศึกษาวิจัยโดยไม่ทราบข้อมูลส่วนบุคคลได้ด้วย ในเรื่องเหล่านี้ภาครัฐก็ได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบสารสนเทศด้านที่ดินแล้ว ควรจัดทำให้เร็วขึ้น

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้ศึกษาปัญหาการก้ำกัبدูแลที่ดิน เน้นไปที่ทำความเข้าใจและวิเคราะห์สาเหตุของกรณีพิพาทว่าด้วยเรื่องที่ดินระหว่างประชาชนและหน่วยงานรัฐที่ก้ำกัبدูแลที่ดินประเภทต่างๆ เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบก้ำกัبدูแลที่ดิน โครงการวิจัยวิเคราะห์ฉากทัศน์การใช้ประโยชน์ที่ดินและการถือครองที่ดินในอนาคตอีก 20 ปี ถึงพ.ศ.2580 ด้วย

คณะวิจัยนิยาม การก้ำกัبدูแลที่ดิน ให้นิยามถึง “การกระทำโดยส่วนรวม ที่มีรัฐเป็นหนึ่งในผู้ประสาน เพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจสังคม ผ่านการใช้ การกระจาย การเข้าถึง การได้ครอบครอง และการได้เป็นเจ้าของที่ดิน การก้ำกัبدูแลที่ดินจึงเป็นกระบวนการ เกี่ยวข้องกับสถาบัน กฎเกณฑ์ กฎหมาย วิถีปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ ทฤษฎีที่ใช้ อุดมการณ์ที่ยึดถือ และโครงสร้างอำนาจ มีผู้เล่นหรือตัวละครที่หลากหลายของทั้งภาคสาธารณะและเอกชน”

นักวิจัยในโครงการนี้ศึกษากรณีพิพาทเรื่องที่ดินในบริบทของระบบก้ำกัبدูแลที่ดินที่เป็นมาจากอดีตถึงปัจจุบันและสถานะเศรษฐกิจที่เป็นพลวัต ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ว่า ในประเทศไทย ระบบก้ำกัبدูแลที่ดินปัจจุบันเป็นผลิตผลทางประวัติศาสตร์ของนโยบายและกฎหมายที่ดิน ซึ่งรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯโดยประชาชนมีส่วนร่วมน้อย จากการมีฐานคิดการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันและกลไกกฎหมายภายใต้รัฐรวมศูนย์ ใช้ระบบราชการเป็นศูนย์กลางการจัดสรรทรัพยากรนี้ ส่งผลให้ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศประมาณร้อยละ 60 อยู่ภายใต้การถือครองของหน่วยงานรัฐต่างๆ ระบบก้ำกัبدูแลที่ดินซับซ้อนมาก ที่ดินรัฐทับซ้อนกันเอง และที่ดินรัฐทับซ้อนกับที่ดินที่ประชาชนถือครอง อีกทั้งก้ำกัبدูแลโดยกฎหมายหลายฉบับ ที่ดินแต่ละประเภทอาจมีกฎหมายมากกว่าหนึ่งฉบับ นโยบายรัฐมักไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ไม่มีการบูรณาการให้เป็นระบบเดียวกัน เกษตรกรรายย่อย/ชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุกพื้นที่หวงห้ามของรัฐ เกิดเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชนเรื่องการครอบครองที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก อาจถูกให้ออกจากพื้นที่ที่ถือครองอยู่อาศัยทำกินทันที และถูกดำเนินคดีชั้นศาล ทำให้ประชาชนและครอบครัวที่เผชิญปัญหา มีความคับข้องใจ ไม่มีสุขโดยไม่จำเป็น ความขัดแย้งเรื่องที่ดินเป็นปัญหายืดเยื้อมานานและไม่เป็นประชาธิปไตย รัฐบาลพยายามลดความขัดแย้งในประเด็นเรื่องที่ดินป่าโดยออกพระราชบัญญัติใหม่ๆ แต่ประชาชนยังเห็นว่าไม่สอดคล้องกับความจำเป็นด้านที่อยู่อาศัยและการทำมาหากินของผู้ที่อยู่ในป่า สถานการณ์มีแนวโน้มเลวลงในอนาคต เพราะการขยายตัวของความเป็นเมือง การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในเมืองและโดยรอบ รวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินแต่ยังไม่มีการควบคุมดูแลอย่างเหมาะสม และโอกาสที่ครอบครัวและกลุ่มธุรกิจใหญ่ทั้งในและนอกประเทศสามารถเข้าใช้ที่ดินรัฐได้มากกว่าประชาชนทั่วไป ส่งผลให้ความไม่เท่าเทียมเพิ่มสูงขึ้น และการเก็บภาษีที่ดินเพื่อป้องกันการเก็งกำไรและนำรายได้มาเพิ่มสวัสดิการสังคมและลดความเหลื่อมล้ำจะยิ่งยากขึ้น

คณะวิจัยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีก 3 ประเด็นคือ หนึ่ง การก้ำกัبدูแลที่ดินที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบันสะท้อนปัญหาด้านโครงสร้างการเมืองที่มีการรวมศูนย์อำนาจมาก ส่งผลเอื้อต่อการคอร์รัปชัน และการที่รัฐและหน่วยงานรัฐล้มเหลวที่จะดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง

สอง บริบทความแตกต่างด้านคุณภาพที่ดิน แหล่งน้ำ ภูมิอากาศ วิถีทำมาหากิน วัฒนธรรม โครงสร้างประชากร ความใฝ่ฝันของผู้คนในพื้นที่ ฯลฯ มีความหลากหลายเฉพาะตัวในแต่ละพื้นที่เป็นอย่างมาก การก้ำกัبدูแลที่ดินในมิติต่างๆจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ หากเป็นระบบกระจายอำนาจ ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ในทางปฏิบัติมักไม่ได้มีการใช้หลักการเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเพราะว่า

ระบบที่ใช้อยู่มีลักษณะรวมศูนย์ดังที่กล่าวแล้ว ส่วนหนึ่งเพราะอิทธิพลของชนชั้นนำในท้องถิ่น และส่วนหนึ่งเพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะยังต้องมีการปรับปรุงให้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างเต็มที่

สาม ในความมืดก็มีแสงสว่าง กรณีศึกษาความขัดกันระหว่างประชาชนที่ได้อยู่อาศัยทำมาหากินในแบบ “ผิดกฎหมายในที่ “ป่า” หลายประเภท” อันเป็นที่หวงห้ามของรัฐ ได้เห็นความริเริ่มจากเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งในบางกรณี มีฝ่ายประชาคมในย่านเดียวกันหรือในภูมิภาคเข้าร่วมด้วย นักวิจัยพบจากกรณีศึกษาที่ภาคเหนือว่า เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนในพื้นที่ร่วมมือกันจัดแบ่งเขต (Zoning) แบบ “ไม่เป็นทางการ” ระหว่างที่ “ป่า” ที่อนุรักษ์ ออกจากที่อยู่และทำกิน โดยมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ “ป่า” ให้มากขึ้นได้โดยให้คนอยู่ในป่าได้ ขณะเดียวกันก็ร่วมกันหาวิถีทำมาหากินที่ยั่งยืนด้วย แต่เป็นทางออกเฉพาะหน้าอาจไม่ยั่งยืนหากเจ้าหน้าที่รัฐหรือรัฐบาลกลางมีการเปลี่ยนแปลง

คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะปรับปรุงระบบกำกับดูแลที่ดินทั้งระยะยาวและระยะสั้น

ในระยะยาว

เสนอให้รื้อสร้างระบบกำกับดูแลที่ดิน และต้องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยกรอบใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงระบบควรยึดหลักสำคัญ 3 ประการคือ 1) ความชัดเจนในการกำหนดและดูแลสิทธิของประชาชนผู้อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินและผู้ที่อยู่โดยรอบ 2) การรวมกฎหมายและหน่วยงานให้เป็นระบบเดียวครอบคลุมที่ดินทั้งของภาครัฐและเอกชน 3) การเสริมสร้างความสามารถขององค์กรระดับท้องถิ่นให้เป็นผู้ประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นในการกำกับดูแลที่ดิน

ทั้งหมดนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณะและผู้อาศัยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ในระยะสั้น

เสนอให้ปรับปรุงระบบกำกับดูแลที่ดินในปัจจุบัน โดยใช้มาตรการและหลักการซึ่งทำได้ทันที ประกอบด้วย 1) ยึดหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำกับดูแลที่ดินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ 2) การชดเชยผู้เสียประโยชน์ที่มีมาตรฐานชัดเจน 3) การเอาผิดกับเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจไม่ถูกต้อง 4) ใช้หลักมนุษยนิยม แทน อำนาจนิยม กับการจัดการเรื่องคนอยู่กับ “ป่า” โดยให้การคุ้มครองขณะพิจารณาหาทางออกอันเป็นที่ยอมรับกันได้ และทบทวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อความเป็นธรรมอย่างรอบคอบ ประกอบกับการใช้หลักฐานรอบด้านนอกเหนือจากแบบแจ้งการถือครองที่ดิน (ส.ค.1) 5) เสริมสร้างความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผังเมือง ในกระบวนการกำกับดูแลที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดิน ในภาวะที่ปัญหาที่ดินจะซับซ้อนมากขึ้นในอนาคตจากการขยายตัวของเมืองปัญหาโลกร้อน 6) ทบทวนการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุและที่ดินรัฐอื่นๆที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ หรือเป็นการสวมสิทธิรวมทั้งที่ดิน ส.ป.ก. 7) มีมาตรการป้องกันการเก็งกำไรที่ดิน ปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมอำพรางด้านที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ 8) จัดให้มีระบบข้อมูลที่ดินที่ชัดเจนในระบบดิจิทัลเพื่อบริการประชาชนและเปิดเผยให้สาธารณชนได้ค้นหาและรับทราบได้โดยเร็ว

Abstract

This research project studies problems of land governance, focusing on understanding and identifying the deep causes of land disputes between citizens and various government agencies, in order to make recommendations for reforming the land governance system. The research also makes projections on future scenarios of land use and land tenure for the twenty years from 2017 to 2037.

In this research project, land governance is defined as, “Collective action, with the government as one of the coordinators, aiming to achieve certain targeted economic and social results through land use, land distribution, land access, land tenure and land ownership. Land governance is thus concerned with processes, institutions, laws, practices, theories, ideologies and structures of power involving a diverse range of public and private actors.”

The researchers in this project examined disputes over land in various regions, governance regimes, and economic circumstances. Their findings can be summarized as follows. In Thailand the land governance system at present is the historical product of land policies centralized in the hands of the government in Bangkok, with little participation from other citizens. As a result of this centralized bias, about 60 percent of the total land area remains under the control/ownership of the Thai state. As a result of shifts in policy from era to era, the laws, regulations, and practices governing land are scattered through many pieces of legislation, and the responsibility for administering these rules is scattered across a number of state agencies tasked with managing different types of land, with considerable overlaps. State land overlaps with citizens’ land. Different types of land are governed by different laws. Government land policies are often unclear and subject to constant change, with no system or organization to deal with land issues in an integrated way. As a consequence, there is a very large number of disputes over land. Many citizens have been accused of encroaching on government land and can be evicted or charged at court. Others feel that the enforcement of the law is not reasonable and may be unjust. There is unnecessary resentment and unhappiness among many citizens, especially in rural areas. Land disputes persist and remain unresolved because the system is complex.

The government has tried to reduce conflicts over forest land by enacting several new laws which on the surface give opportunities for people who encroach on government forest lands to retain the land under certain conditions. But the people affected by the new laws do not think they respond to their residential and livelihood needs.

In future, this situation is likely to get worse because of urban expansion, rising land values, and the ability of local influential people and speculators, Thai and foreign, to take advantage of opportunities in the system.

The project's findings include three further points. First, the current practices of land governance are deeply embedded in wider power relations, and are shaped by corruption and the failure of the state and its agents to act in the public interest.

Second, the contexts in which land is used vary greatly from locality to locality. Land governance will function better if it is localized and democratic with participation of all stake holders. In practice, this is rarely achieved, partly because of the centralized bias, partly because of local influential elites, and partly because local government organizations may not function properly as representatives of the people.

Third, there is some light at the end of the tunnel. Case studies of disputes between citizens living and earning their livelihoods “illegally” on prohibited state forest lands show some innovations and new initiatives on the part of government officials and the people involved. Our study documents cases in the north where local forest officials and forest occupiers work together to agree on a kind of “informal” zoning, with the aim of increasing the forest area cover while allowing occupiers to have some security in areas used for living and livelihoods. However, these informal agreements are at best temporary, and can change when there is a change in personnel in the locality or a change of government at the center.

The project's recommendations cover both the long and short terms.

Long term solutions are required. It should be the task of the Office of National Policy to reconstruct the land governance system anew, under a framework with three main principles: a) clarity in determining and protecting the rights of citizens who live and use the land, as well as those living surrounding the area; b) reform of land laws and land management agencies concerned with both state and private lands into one single system under one organization; and 3) development of local government organizations to be active in land governance in their localities under the principle of deliberative democracy.

These long-term measures will take time to complete. Land governance under the existing laws and organization may still be improved in the short term through several measures and principles: 1) adhering to the principles of stakeholders participation in resolving local disputes over changes of land use and other land issues; 2) penalizing land officials who abuse their power and positions according to the law; 3) establishing standards for compensating those who are evicted from land which they have occupied, used or rented over a long period of time; 4) taking a humane attitude towards those encroaching

on state forest land by allowing them to have protection while seeking an acceptable solution; 5) promoting and strengthening the capacity of local governments and town and city planning organizations to play active and effective roles in the process of land governance and planning of land use in the expectation of more complex land problems in the future due to urbanization and climate change; 6) evaluating whether state lands held by government departments are being used fully and productively, and reallocating excess areas for better use to benefit local communities (state lands being held illegally by individuals, such as improperly transferred S.P.K land, should be included in this review); 7) preventing land speculation by imposing appropriate progressive land taxes, and improving the laws to prevent illegal landholding by nominees; and 8) improving the land information system using digital technology, not only to serve the government and the citizens in general, but also researchers on land issues..

เกี่ยวกับผู้เขียน

เชมรัฐ เถลิงศรี	ดร.รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จิตรรา สมบัติรัตนันท์	ดร.นักวิจัยอิสระ
ชัยณรงค์ เครือนวน	ดร.ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมืองและการจัดการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์	ดร.รองศาสตราจารย์ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสหวิทยาการ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์	ดร.ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ม.มหาสารคาม
ดวงมณี เลาวกุล	ดร. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นวลน้อย ตรีรัตน์	ดร. รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้อำนวยการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นเรศน์ ชุราษี	นักวิจัยอิสระ
ประภาส ปันตบแต่ง	ดร.รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผาสุก พงษ์ไพจิตร	ดร. ศาสตราจารย์กิตติคุณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พรานซิส ครีปส์	นักวิชาการอิสระ ผู้เชี่ยวชาญในสาขานโยบายเศรษฐกิจการคลัง และ เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ
ภาคภูมิ วานิชกะ	ดร.นักวิจัยอิสระ
สร้อยมาศ รุ่งมณี	ดร.ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โอฬาร อ่องพะ	ดร.อาจารย์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ แพร่ เฉลิมพระ เกียรติ

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณหน่วยงานและกัลยาณมิตรจำนวนมากที่ช่วยให้โครงการวิจัยนี้สำเร็จลุล่วง โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

ขอขอบคุณเป็นพิเศษ รองศาสตราจารย์ ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล รองศาสตราจารย์ ดร.เรณู สุขารมณ อ.นันทปราชญ์ นันทวัฒน์กุล ที่สกสว. คุณธีรวัฒน์ บุญสม และคุณณวัธ คำบุญ ที่วช. ที่ช่วยเหลือทุกอย่างอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และ รองศาสตราจารย์ นพนันท วรรณเทพสกุล ศาสตราจารย์ ดร. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความร่วมมือกับคณะวิจัยอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คุณสุณี ไชยรส รองศาสตราจารย์ ดร. เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ คุณหาญณรงค์ เยาวเลิศ คุณศยามล ไกยูรวงศ์ ศาสตราจารย์ ดร.ฟิล เอิร์ชส์ คณะที่ปรึกษาที่ช่วยเหลือและให้คำแนะนำที่เป็นคุณูปการยิ่ง

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิของสกสว.และ วช. ดร.เดชรัต สุขกำเนิด ดร.เกียรติยศ ทรงสง่า คุณกุลพัชร ภูมิใจอด คุณณัฐชา เจริญพานิช คุณสุกฤทัย ภคกษมา และคุณรัฐปัทม์ มูลไชยสุข ที่ให้คำแนะนำอย่างดีที่สุด

ขอขอบคุณ อาจารย์โสภณ ชมชาญ คุณปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา รองศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี พลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง คุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ คุณรัตนะ สวามิชัย คุณชุมพล ถิลา คุณสถิตย์พงษ์ สดายุเกียรติ ที่ได้ให้คำแนะนำและให้ความกระจ่างในเรื่องข้อมูลด้านที่ดิน และมีมติต่างๆของการกำกับดูแลที่ดินไทยอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ สมชาย ปรีชาศิลปกุล คุณสมิตรชัย หัตถสาร คุณสุรชัย ตรงงาม รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปกติ ดร.เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง ที่ให้ข้อเสนอแนะบางแง่มุมของมิติด้านกฎหมายอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณ ดร.ประเสริฐ ตระการศุภกร (ผู้อำนวยการสมาคมปกาเกะญอเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน) คุณชัยวัช จอมติ (หมู่บ้านห้วยหินลาดใน) คุณบัณฑิต ฉิมชาติ (หัวหน้าอุทยานแห่งชาติศรีน่าน) และ คุณวิชัย กำเนิดมงคล (หมู่บ้านมณีพฤษ) ที่ให้ความรู้เรื่องวิถีคนอยู่กับป่า

ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลภาคราชการได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) กรมป่าไม้ กลุ่มอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดศรีสะเกษ และสำนักงานพลังงานจังหวัดกาฬสินธุ์ กรมการพัฒนาที่ดิน และผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่ที่ทำให้การเก็บข้อมูลภาคสนามสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คุณณัฐภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล คุณศุภกิจ ไสโสภณ อ.จิรายุทธ์ สีม่วง คุณสลิลดา รัตนพลที่ คุณธนู ไปอาสา คุณเสาวลักษณ์ ใจตรง คุณภาณุวัฒน์ ไวส์นเถียร และคุณกรภัทร สุขใจ เป็นผู้ช่วยวิจัยที่ดียิ่ง คุณไพรินทร์ พลายแก้ว คุณนันทยากรณ์ กิจตระกูล และ คุณเพ็ญศินี รักเชื้อ ได้ช่วยด้านธุรการและการเงินอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณ ดร. คริส เบเคอร์ ที่ช่วยเหลือในทุกเรื่องอย่างสม่ำเสมอตลอดมา

คณะผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	I
บทคัดย่อ	XI
Abstract	XIII
เกี่ยวกับผู้เขียน	XVII
กิตติกรรมประกาศ	XIX
สารบัญ	XXI
สารบัญตาราง	XXV
สารบัญแผนภาพ	XXIX
บทที่ 1 บทนำ	1
1. นิยามการกักกบดูแลที่ดิน	3
2. ข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัย	4
3. ศาสตร์และศิลป์ในการกักกบดูแลที่ดิน	9
4. ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย	11
บทที่ 2 การใช้ที่ดินรัฐและการใช้ที่ดินแบบไม่เป็นทางการ: นัยยะต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม ..23	
บทคัดย่อ	23
1. คำถามในการวิจัย	24
2. วิธีการศึกษา	24
3. ภาพรวมที่ดิน	24
4. ภาพรวมการกระจายการถือครองที่ดิน	28
5. การใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตร	29
6. ที่หลวง	47
7. ที่ดินในเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	59
8. พื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ	64
9. การใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่สงวนหวงห้ามของรัฐ	66
10. คดีต่าง ๆ ในที่ดินของรัฐ	70
11. การจ้างงาน ขยายผล และคดีเกี่ยวกับที่ดินเอกชน	77
12. การแก้ปัญหาโดยภาครัฐ	78

13. การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบของตัวแทนอำพราง (Nominee).....	84
14. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	96
บทที่ 3 การวิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในด้านที่ดิน.....	126
กรณีศึกษาข้อร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2562.....	126
บทคัดย่อ.....	126
1. บทนำ.....	127
2. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	128
3. กรณีศึกษาข้อร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ.2550-2562.....	133
4. การอภิปรายผลและข้อเสนอเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องที่ดิน.....	141
บทที่ 4 พัฒนาการระบบกำกับ กลไกกฎหมาย ดูแลที่ดินป่าไม้ของไทย.....	158
ช่วงทศวรรษ “สิทธิชุมชน” จากยุครุ่งโรจน์ของแนวคิด :2540 สู่ความถดถอยหลังยุค รัฐประหาร 2557	158
บทคัดย่อ.....	158
คำนำ.....	159
1. ฐานคิด อุดมการณ์ การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน กลไกและกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ และการ สร้างอำนาจในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ก่อนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ช่วงทศวรรษ 2530.....	160
2. แผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ แนวคิดชาวบ้านบุกรุกป่า และกระแสสิทธิชุมชน .ศ.ช่วงราว พ “คนอยู่กับป่า” 2530 จนถึงช่วงทศวรรษ 2550 ก่อนเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ.2557.....	162
3. กลไกเชิงสถาบันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ช่วงหลังรัฐประหาร 2557.ศ.พ) ปัจจุบัน - 2563(.....	167
4.บทสรุปและข้อเสนอแนะ	187
บทที่ 5 เหมืองแร่และปิโตรเลียมบนที่ดินส.ป.ก: ความเป็นมา ปัญหาในกระบวนการ	196
และความท้าทายต่อการให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดินส.ก.ป.....	196
บทคัดย่อ.....	196
บทนำ.....	197
การปฏิรูปที่ดินไทยและการเปิดทางให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดินส.ก.ป.....	198
การมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในกระบวนการอนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดินส.ก.ป.....	206
มุมมอง ข้อเสนอแนะ และความท้าทายต่อการอนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่ ปิโตรเลียม รวมทั้งกิจการอื่นที่มีใช้ เกษตรกรรม ใช้ที่ดินส.ก.ป.	214
บทสรุป.....	220

บทที่ 6 ความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน:	226
กรณีการสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชพาณิชย์ในภาคใต้ของประเทศไทย.....	226
บทคัดย่อ.....	226
บทนำ.....	227
เศรษฐศาสตร์การเมืองของการสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ	232
ผลประโยชน์จากการปลูกพืชเศรษฐกิจและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน	237
ความขัดแย้งระหว่างรัฐชาวบ้านหลังการยุติสัมปทานป่าเสื่อมโทรมของกรมป่าไม้-เอกชน-	239
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	243
บทที่ 7 การใช้อำนาจรัฐในการจัดระบบที่ดินของระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก.....	250
บทคัดย่อ.....	250
1. ความสำคัญของปัญหาวิจัย	251
2. แนวทางในการศึกษา	251
3. การเมืองในการจัดระบบที่ดินของระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก	252
4. ผลกระทบจากการจัดระบบที่ดินของระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก	258
5. แนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก.....	267
6. อภิปรายผลในเชิงทฤษฎี	270
บทที่ 8 วิธี.”คนอยู่กับป่า” สร้างอย่างไรภายใต้บริบทกฎหมายป่าไม้ของไทย	278
บทคัดย่อ.....	278
1. บทนำ	279
2. บริบทกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องและข้อมูลพื้นฐานของชุมชน.....	283
3. กรณีศึกษาและการวิเคราะห์ผ่าน <i>Sustainable Livelihood Framework</i>	286
4. การสังเคราะห์องค์ประกอบของวิถีคนอยู่กับป่าและความเป็นไปได้ภายใต้บริบทกฎหมายป่าไม้ไทย ..	304
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	307
บทที่ 9 การจัดการปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่า:.....	326
กรณีศึกษา แม่แจ่มโมเดล และ ป่าน่าน (โครงการน่านแซนด์บ็อกซ์).....	326
บทคัดย่อ.....	326
1. บทนำ	327
2. แนวคิดในการศึกษา.....	330
3. แม่แจ่มโมเดล อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่.....	334

4. ป่านาน โครงการน่านแซนด์บ็อกซ์)Sand Box(.....	348
5. บทสรุป.....	363
บทที่ 10 โลกาภิวัตน์ การใช้ที่ดิน และเอกสารสิทธิในช่วง พ.ศ. 2500-2560	368
บทคัดย่อ.....	368
บทนำ.....	369
1. วิถีวิทยาและทบทวนวรรณกรรม.....	371
2. ทบทวนวรรณกรรม.....	373
3. พัฒนาการเศรษฐกิจไทย พ2560-2500 .ศ.....	375
4. การเปลี่ยนแปลงในช่วงปี พ 2500 .ศ.ถึง พ2560 .ศ.....	382
5. พัฒนาการทางเศรษฐกิจ การใช้ที่ดินและการขึ้นทะเบียนเอกสารสิทธิจำแนกรายเขตเศรษฐกิจ.....	392
6. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ.....	408
บทที่ 11 ฉกทศน์สู่อนาคตด้านการใช้ที่ดิน เอกสารสิทธิ มูลค่าที่ดิน และสาธารณประโยชน์ 420	
บทคัดย่อ.....	420
บทนำ.....	421
1. การคาดการณ์ระดับประเทศ.....	424
2. การคาดการณ์มิติด้านที่ดิน พ .ศ.2580 ใน 7 ภาค	430
3. การคาดการณ์ พ .ศ.2580 ระดับจังหวัด	439
4. ความท้าทายด้านผังเมืองและการกำกับดูแลที่ดินใน พ .ศ.2580	448
5. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ.....	449

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2. 1 ขนาดพื้นที่ในประเทศไทยทศวรรษ 2560	25
ตารางที่ 2. 2 ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ	26
ตารางที่ 2. 3 ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดิน รายภาค.....	27
ตารางที่ 2. 4 ผลรวมของพื้นที่ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน	29
ตารางที่ 2. 5 ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุดและสูงสุดของพื้นที่ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน	29
ตารางที่ 2. 6 ประเภทการใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี 2560 – 2561	29
ตารางที่ 2. 7 การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย ปี 2562	32
ตารางที่ 2. 8 เปรียบเทียบข้อมูลการใช้ที่ดินจากแหล่งข้อมูลต่างกัน.....	33
ตารางที่ 2. 9 ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศไทย รายภาค ปี 2562.....	34
ตารางที่ 2. 10 ขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดิน ปี 2561	35
ตารางที่ 2. 11 เปรียบเทียบขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรจากแหล่งข้อมูลต่างกัน	35
ตารางที่ 2. 12 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามขนาดเนื้อที่ถือครอง รายภาค ปี 2561	36
ตารางที่ 2. 13 จำนวนผู้ถือครองและเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร	37
ตารางที่ 2. 14 จำนวนผู้ถือครองและเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร	38
ตารางที่ 2. 15 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตร.....	39
ตารางที่ 2. 16 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดิน ปี 2561.....	41
ตารางที่ 2. 17 จำนวนผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ของตนเองและเนื้อที่ถือครอง	42
ตารางที่ 2. 18 จำนวนผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ของตนเอง จำแนกตามเอกสารสิทธิ รายภาค ปี 2561..	43
ตารางที่ 2. 19 จำนวนผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ของตนเองและเนื้อที่ถือครอง จำแนกตามเอกสารสิทธิ รายภาค ปี 2561	45
ตารางที่ 2. 20 การเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ถือครองและขนาดพื้นที่ทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดินและเอกสารสิทธิ	46
ตารางที่ 2. 21 ผลการดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง: ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	47

ตารางที่ 2. 22 การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารราชพัสดุทั่วประเทศ	47
ตารางที่ 2. 23 การปกครองดูแลที่ราชพัสดุ ปี 2548 – 2554	48
ตารางที่ 2. 24 การปกครองดูแลที่ราชพัสดุ ปี 2558 – กันยายน 2564	49
ตารางที่ 2. 25 ที่ราชพัสดุ แยกตามประเภททะเบียน จำแนกรายภาค	50
ตารางที่ 2. 26 ที่ราชพัสดุ แยกตามประเภทหนังสือสำคัญ จำแนกรายภาค	51
ตารางที่ 2. 27 การจัดให้เช่า ที่ราชพัสดุ แยกตามการใช้ประโยชน์	52
ตารางที่ 2. 28 ที่ราชพัสดุแยกตามการครอบครองใช้ประโยชน์ของหน่วยงานระดับกระทรวง	53
ตารางที่ 2. 29 ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	55
ตารางที่ 2. 30 ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ)	57
ตารางที่ 2. 31 สรุปข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดินและผลการจัดที่ดินสะสม	60
ตารางที่ 2. 32 ผลการดำเนินงานจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายภาค	61
ตารางที่ 2. 33 การดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ รายภาค	62
ตารางที่ 2. 34 การดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนในที่ดินของรัฐ	62
ตารางที่ 2. 35 การดำเนินงานเข้าทำประโยชน์ที่ดินเอกชน	63
ตารางที่ 2. 36 การจัดหาที่ดินเพื่อการดำเนินงานเข้าทำประโยชน์ที่ดินเอกชน	63
ตารางที่ 2. 37 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	65
ตารางที่ 2. 38 พื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมาย	66
ตารางที่ 2. 39 การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 – 2551	66
ตารางที่ 2. 40 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินและนำมาจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน	67
ตารางที่ 2. 41 การอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้	67
ตารางที่ 2. 42 ข้อมูลการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ สวนปาล์มน้ำมันและยางพารา	68
ตารางที่ 2. 43 การครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จากภาพถ่ายออร์โธรี พ.ศ. 2545 – 2546	68
ตารางที่ 2. 44 ข้อมูลชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ได้จากการอ่าน แพล ติความ ภาพถ่ายดาวเทียม	69
ตารางที่ 2. 45 ผลการสำรวจการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ ปี 2563	70
ตารางที่ 2. 46 สถิติคดีเกี่ยวกับการป่าไม้ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	71

ตารางที่ 2. 47 การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของหน่วยงานในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563.....	72
ตารางที่ 2. 48 การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของหน่วยงานในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	73
ตารางที่ 2. 49 การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของหน่วยงานในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	74
ตารางที่ 2. 50 ข้อมูลด้านคดีในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติฯ.....	75
ตารางที่ 2. 51 สถิติคดีอาญาที่พนักงานอัยการสั่งฟ้อง ประจำปี พ.ศ. 2557 – 2562	76
ตารางที่ 2. 52 สถิติจำนวนผู้ต้องขังที่ถูกดำเนินคดีจากการบุกรุก เข้ายึดครอง หรือทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ.....	76
ตารางที่ 2. 53 การบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ ปี 2562	76
ตารางที่ 2. 54 การจำนองและขายฝากที่ดิน (ในโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน)	77
ตารางที่ 2. 55 การจำนองและขายฝากที่ดิน (นอกโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน)	78
ตารางที่ 2. 56 จำนวนคดีและรายการทรัพย์สินที่มีการยึดทรัพย์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 – 2563	78
ตารางที่ 2. 57 พื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตั้งแต่ปี 2558 – 2563	80
ตารางที่ 2. 58 ผลการจัดที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าชายเลน	81
ตารางที่ 2. 59 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด	83
ตารางที่ 3. 1 ภาพรวมความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำแนกตามภูมิภาค (พ.ศ. 2544-2562).....	137
ตารางที่ 3. 2 ภาพรวมความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำแนกตามประเภทที่ดิน (พ.ศ.2544-2562).....	138
ตารางที่ 3. 3 ความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำแนกตาม ภูมิภาคย่อย (พ.ศ.2544-2562)	140
ตารางที่ 3. 4 ความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำแนกตาม จังหวัดที่มีจำนวนการร้องเรียนสูงสุดในภูมิภาค (พ.ศ.2544-2562).....	140
ตารางที่ 4. 1 การจัดประเภทพื้นที่ตามเกณฑ์ของ คทช.....	177
ตารางที่ 4. 2 แสดงพื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตั้งแต่ปี 2558-2563.....	180

ตารางที่ 9. 1 ประเภทหรือระดับของสิทธิ.....	332
ตารางที่ 10. 1 GDP และประชากร พ.ศ. 2500 และ 2560.....	377
ตารางที่ 10. 2 โลกาภิวัตน์ การค้าและการธนาคาร พ.ศ. 2500 และ 2560.....	378
ตารางที่ 10. 3 การเกษตร การใช้ที่ดิน และทะเบียนเอกสารสิทธิ พ.ศ. 2500 และ 2560.....	379
ตารางที่ 10. 4 ประมาณการราคาที่ดินและมูลค่าทรัพย์สินเฉพาะกาล พ.ศ. 2500 และ 2560 ...	381
ตารางที่ 10. 5 จังหวัด ภูมิภาคและเขตเศรษฐกิจ.....	394
ตารางที่ 10. 6 การจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 10 เขตเศรษฐกิจ	395
ตารางที่ 10. 7 ความหนาแน่นของประชากร	396
ตารางที่ 10. 8 ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว (GPP) จำแนกรายอุตสาหกรรม	398
ตารางที่ 10. 9 พื้นที่ป่าที่ลดน้อยลง	400
ตารางที่ 10. 10 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ทางการเกษตร	401
ตารางที่ 10. 11 สิทธิในที่ดินของเอกชนที่จดทะเบียนโดยกรมที่ดิน	403
ตารางที่ 10. 12 สิทธิใช้ประโยชน์ทางเกษตร (สปก 4-01) 2560	405
ตารางที่ 10. 13 ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน กรมธนารักษ์ พ.ศ. 2556-59	406
ตารางที่ 10. 14 ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน กรมธนารักษ์ พ.ศ. 2556-59	407
ตารางที่ 11. 1 แนวโน้มการส่งออก: ทั้งโลก เอเชียอาคเนย์ และประเทศไทย พ.ศ. 2560 และ 2580	425
ตารางที่ 11. 2 สภาวะเศรษฐกิจของโลก เอเชียอาคเนย์ และประเทศไทยหลังวิกฤต COVID-19	426
ตารางที่ 11. 3 การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทย.....	428
ตารางที่ 11. 4 ข้อมูลระดับภาค: พื้นที่ดินและจำนวนประชากร พ.ศ. 2560	430
ตารางที่ 11. 5 ผลผลิตในแต่ละภูมิภาค อัตราส่วนต่อพื้นที่ส่วนบุคคล และจำนวนประชากร พ.ศ. 2560.....	431
ตารางที่ 11. 6 จำนวนประชากรที่อยู่ประจำถิ่นฐานใน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580	432
ตารางที่ 11. 7 ที่มาของรายได้ ตามภูมิภาคใน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580	433

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 2. 1 ปริมาณหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ ณ พฤษภาคม 2563	26
แผนภาพที่ 2. 2 สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน.....	28
แผนภาพที่ 2. 3 แผนที่การใช้ที่ดินประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 – 2561	31
แผนภาพที่ 2. 4 การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย ปี 2562	32
แผนภาพที่ 2. 5 การเปลี่ยนแปลงลักษณะการถือครองที่ดิน ปี 2541 – 2561	40
แผนภาพที่ 2. 6 การเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ถือครองที่มีเอกสารสิทธิแต่ละประเภท ปี 2546 – 2561	44
แผนภาพที่ 2. 7 ที่ราชพัสดุแยกตามการครอบครองใช้ประโยชน์ของหน่วยงานระดับกระทรวง.....	54
แผนภาพที่ 2. 8 พื้นที่ปฏิรูปที่ดินและผลการจัดที่ดินสะสมในพื้นที่สำนักงานการปฏิรูป	59
แผนภาพที่ 2. 9 ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – 2563 ..	70
แผนภาพที่ 2. 10 พื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตั้งแต่ปี 2558 – 2563.....	80
แผนภาพที่ 2. 11 ผลการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในระดับจังหวัด จำแนกตามผลการดำเนินการเรื่องที่มีการโต้แย้งสิทธิ ตั้งแต่ ตุลาคม 2562 - กันยายน 2563	82
แผนภาพที่ 2. 12 ผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ.....	83
แผนภาพที่ 2. 13 รูปแบบการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว	95
แผนภาพที่ 4. 1 สถิติพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2504-2562.....	162
แผนภาพที่ 4. 2 โครงสร้างและภารกิจของ ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 4 (ศปป.4).....	169
แผนภาพที่ 4. 3 ผลการปฏิบัติตามคำสั่ง คสช.ครั้งที่ 64 และ 66/2557	170
แผนภาพที่ 4. 4 องค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	175
แผนภาพที่ 6. 1 ผู้ที่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบต่อการกระทำผิดกฎหมายในพื้นที่ป่าสงวน	235
แผนภาพที่ 8. 1 การแบ่งพื้นที่บริเวณหมู่บ้านน้ำมิด	289

แผนภาพที่ 8. 2	เกษตรผสมผสานเป็นกลไกเพิ่มทุนและสร้างวิถีคนอยู่กับป่า.....	291
แผนภาพที่ 8. 3	การแบ่งพื้นที่ไร่นาของบ้านห้วยหินลาด อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย.....	295
แผนภาพที่ 8. 4	แผนที่แสดงแลนด์สเคปของชุมชน	296
แผนภาพที่ 8. 5	การใช้ไร่นาเวียนขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่าของบ้านห้วยหินลาดใน.....	299
แผนภาพที่ 8. 6	การใช้วนเกษตรขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่าของบ้านมณีพุกษ์.....	304
แผนภาพที่ 9. 1:	การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ ในเขตป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติปี พ.ศ. 2507 ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2556	349
แผนภาพที่ 10. 1	จำนวนประชากรแบ่งตามช่วงอายุ	382
แผนภาพที่ 10. 2	ประชากรในชนบทและในเมือง	383
แผนภาพที่ 10. 3	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และประชากร.....	384
แผนภาพที่ 10. 4	ปัจจัยขับเคลื่อนการเติบโตของ GDP	385
แผนภาพที่ 10. 5	GDP ต่อคนคนทำงานจำแนกรายอุตสาหกรรม	386
แผนภาพที่ 10. 6	การเปลี่ยนแปลงภาคการเกษตร	387
แผนภาพที่ 10. 7	1 พื้นที่และผลผลิตข้าว.....	387
แผนภาพที่ 10. 8	การใช้ที่ดินและการตัดไม้ทำลายป่า	388
แผนภาพที่ 10. 9	การขึ้นทะเบียนและเอกสารสิทธิ.....	389
แผนภาพที่ 10. 10	มูลค่าที่ดิน	390
แผนภาพที่ 10. 11	เขตเศรษฐกิจ	393
แผนภาพที่ 11. 1	การใช้ที่ดิน พ.ศ. 2500-2580.....	429
แผนภาพที่ 11. 2	สภาพแวดล้อมของแต่ละภูมิภาค พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580	435
แผนภาพที่ 11. 3	การจัดทะเบียนที่ดิน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580	436
แผนภาพที่ 11. 4	พื้นที่เพาะปลูก พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580.....	438
แผนภาพที่ 11. 5	จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580.....	439
แผนภาพที่ 11. 6	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: รูปแบบการเพาะปลูก พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580.....	440
แผนภาพที่ 11. 7	จังหวัดในภาคเหนือ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580.....	441

แผนภาพที่ 11. 8 จังหวัดในภาคใต้ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580	443
แผนภาพที่ 11. 9 จังหวัดในภาคตะวันตก พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580	444
แผนภาพที่ 11. 10 จังหวัดในภาคตะวันออก พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580.....	445
แผนภาพที่ 11. 11 จังหวัดในภาคกลาง พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580.....	447
แผนภาพที่ 11. 12 กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580	448

บทที่ 1

บทนำ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร¹

เป้าหมายหลักของการกำกับดูแลที่ดิน คือความชัดเจนในการกำหนดและดูแลสิทธิของประชาชนผู้อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินและผู้ที่อยู่โดยรอบ ทั้งนี้เพื่อสันติสุข ความยั่งยืน และความก้าวหน้าของประเทศ

นโยบายที่ดิน และการกำกับดูแลที่ดินของไทย ได้เปลี่ยนแปลงไปในช่วงประมาณสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยผลที่เกิดขึ้น คือที่ดินส่วนใหญ่ยังใช้เพื่อการเกษตรกรรมแม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลงบ้าง ตามด้วยพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีแนวโน้มลดลง และในระยะหลังทรงตัว เนื่องจากการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร เพื่อชุมชน สิ่งปลูกสร้างและแหล่งน้ำโดยรวมได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด สำหรับการถือครองที่ดินและการออกเอกสารสิทธิที่ดินนั้น ก็มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ เช่น มีการกระจายการออกเอกสารสิทธิที่ดินที่เป็นโฉนดเพิ่มขึ้น มีโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) มีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ ได้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆในการเริ่มปรับปรุงระบบสารสนเทศที่ดิน และรัฐบาลได้ออกกฎหมายใหม่ๆ มีระเบียบใหม่ๆ อย่างไรก็ตาม กรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชนที่เกิดขึ้นมากและต่อเนื่องมายาวนาน เป็นประจักษ์พยานว่าถึงเวลาที่จะต้องปรับระบบกำกับดูแลที่ดินอย่างขนานใหญ่ เป้าหมายของโครงการวิจัยนี้ เพื่อที่จะให้รู้ถึงเหตุแห่งปัญหาที่ลุ่มลึกและเสนอแนะแนวทางปรับแปลงระบบกำกับดูแลที่ดิน เน้นไปที่ภาคชนบท เพื่อสร้างสันติสุข และสังคมได้ประโยชน์จากการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

การใช้ประโยชน์ที่ดิน การถือครองที่ดิน และเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินเอกชนมีความลักลั่น และมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างสูงมาก ขณะที่หน่วยงานของรัฐยังถือครองที่ดินจำนวนมากของประเทศ สะท้อนอำนาจรัฐและทัศนคติดั้งเดิมที่ว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดินไม่ใช่ประชาชน และเป็นผลพวงของพลังทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองและอิทธิพลจากโลกาภิวัตน์ช่วงต่างๆในประวัติศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ของไทย นอกจากนี้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีความหมายถึงที่ดินหลากหลายประเภท หลากมิติในการใช้ การกำกับดูแลที่ดิน (land governance) ที่ทางราชการใช้ว่า การบริหารจัดการที่ดิน จึงไม่จำกัดเพียงแค่การจัดการการถือครองที่ดินและเอกสารสิทธิของเอกชนเท่านั้น แต่เกี่ยวโยงถึงนโยบายในการพัฒนาของรัฐ การดำเนินงานโครงการต่างๆทั้งรัฐและเอกชน การจัดการที่ดินของหน่วยงานรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบัน

¹ ขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านที่ได้ทำงานศึกษาวิจัยอย่างดียิ่ง ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิจากสกว./วช.ที่ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์มาก ขอขอบคุณเป็นพิเศษ อาจารย์พรานซิส คริปปส์ ศาสตราจารย์ฟิลลิป เอิร์ส คุณสุนี ไชยรส อดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ คุณศยามล ไกยูรวงศ์ กรรมการกสม. รองศาสตราจารย์ อัครณัฐ วงศ์ปรีดีศรี อาจารย์ ดร.วิวัฒน์ ฤทธิมา รองศาสตราจารย์ ดร.เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปกติ ดร.เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง รองศาสตราจารย์ สมชาย ปรีชาศิลปกุล ที่ให้คำแนะนำต่างๆอย่างดียิ่ง ข้อผิดพลาดใดๆเป็นของผู้เขียน

ลักษณะเด่นของการกำกับดูแลที่ดินขณะนั้นนั้น รัฐมีบทบาทสูง มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ใช้ระบบกฎหมายที่ยังขาดการบูรณาการ บางพื้นที่มีกฎหมายกำกับมากกว่าหนึ่ง มีหน่วยงานรัฐหลายแห่งดูแล ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึง นอกจากนั้นนโยบายที่ดินอาจไม่ชัดเจน เปลี่ยนแปลงบ่อย และเป้าประสงค์อาจขัดแย้งกัน เกษตรกรรายย่อย/ชาวบ้านจำนวนมาก อาจถูกกีดกันจากการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยเหตุผลต่างๆ นอกจากกฎหมายแล้วยังมีอิทธิพลของตลาด ทุนขนาดใหญ่ การอ้างถึงความชอบธรรมจากมุมมองความมั่นคงของชาติ การอนุรักษ์พื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของที่ดินทั่วประเทศ² ฯลฯ การกีดกันต่างๆมีผลเพิ่มความเหลื่อมล้ำประชาชนขาดความมั่นคงด้านการครอบครองที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ชาวบ้านจำนวนมากถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุกพื้นที่หวงห้ามของรัฐ³ เกิดเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ-เอกชน-ประชาชน “เรื่องการครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ทั่วทุกหัวระแหง เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีเหตุผลและอาจไม่มีความเป็นธรรม”⁴ ประชาชนชนบทจำนวนมากคับข้องใจ ไม่มีสุข

ขณะเดียวกันกับที่กระแสการเก็งกำไรที่ดิน การรุกคืบของเมือง อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนรุ่นประชากร ในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างจากรุ่นพ่อแม่ ดำเนินไป เกษตรกรและชาวบ้านจำนวนมากที่ขาดความมั่นคงในการถือครอง และการใช้ที่ดิน หรือไร้ที่ดินทำกิน อยู่ในฐานะเสียเปรียบ ไม่สามารถดำเนินวิถีชีวิตของตนเองได้อย่างราบรื่น และบางส่วนไม่กล้าตัดสินใจลงทุน เพราะเผชิญข้อจำกัด และไม่สามารถเข้าร่วมและเท่าทันในระบบตลาดได้อย่างเต็มที่ บ้างต้องการพัฒนาตามวิถีทางเลือกของตน แต่มีขีดจำกัด ต่างจากผู้ที่มีความมั่นคงด้านการถือครองที่ดิน

ประเทศไทยกำลังเผชิญความท้าทายใหม่ๆ ในกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายที่ดิน ทั้งจากกระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองภายในประเทศ หลากหลายมิติ รวมทั้งปัญหาโลกร้อนและโรคอุบัติใหม่ โดยมีตัวละครจากนอกประเทศ และนักธุรกิจใหญ่บวกรุกเก็งกำไรที่ดินภายในประเทศเอง เข้ามามีบทบาทกำหนดทั้งการใช้ที่ดินและความเป็น

² นโยบายให้มีสัดส่วนป่าร้อยละ 40 นี้ ปรากฏในแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติของไทย พ.ศ. 2528 , พ.ศ. 2532 และในแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและบริหารทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ.2557 โดย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สัดส่วนป่าร้อยละ 40 นี้เป็นข้อเสนอจากมิติของความหลากหลายทางชีวภาพ (bio-diversity) โดยในระดับสากลมีการเสนอแนะให้ทั่วโลกเพิ่มพื้นที่ป่าหรืออ่างพื้นที่ป่าให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 40 ในทุกภูมิประเทศ เพื่อความหลากหลายทางชีวภาพ (bio-diversity) ซึ่งประเด็นนี้ไปสู่การอภิปรายถึงปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่ป่าทั่วโลก แต่ข้อเสนอให้มีพื้นที่ป่า หรืออ่างอย่างน้อยร้อยละ 40 นี้เป็นวิธีคิดแบบคร่าวๆ (rule of thumb) ไม่มีหลักฐานสนับสนุนว่าจำเป็นที่จำเป็นต้องคงที่เหมือนกันในทุกประเทศ และทำไม่ต้องอย่างต่ำที่สุดร้อยละ 40 และเสนอว่า การจะอนุรักษ์ป่าให้ได้ผลอาจจะต้องยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความจำเป็นด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย ให้ดูการอภิปราย เช่น Banks-Leites et al, 2021 และ Arroyo-Rodriguez et al, 2021. การอนุรักษ์พื้นที่ป่าของไทยให้ได้ร้อยละ 40 นั้น เริ่มแรกมาจากข้อเสนอในมิติความหลากหลายทางชีวภาพนี้ ต่อมามีการโยงกับเรื่องการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ เพื่อให้มีน้ำพอเพียง แต่ประเทศเช่นอิสราเอลเป็นทะเลทรายเสียมากก็มีวิธีหาน้ำใช้นได้ นักภูมิศาสตร์ระดับนำของอุซเบกียเห็นว่าแนวคิดป่าต้องเป็นร้อยละ 40 นี้ คือการสร้างความชอบธรรมให้ภาครัฐการกำกับควบคุมป่าไม่ได้เด็ดขาด สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2016) บอกว่าไม่มีใครถามว่า ทำไมต้องป่า 40 % ทั้งที่สิ่งนี้ได้ “กลายเป็น...มาตรฐานคู่มือวิชาการและอำนาจรัฐทั้งมีความรู้และพื้นที่”

³ เหตุการณ์สูญเสียพื้นที่ป่าซับซ้อนมาก มีประวัติยาวนานที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานทำไม้เพื่อหารายได้รัฐ การต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยสมัยสงครามเย็น นโยบายเกษตรสมัยใหม่มีเอกชนเป็นตัวนำ มีฉากเบื้องหลังเป็นประวัติการตั้งถิ่นฐานของชุมชนจากอดีตถึงปัจจุบัน ยกที่จะชี้ไปที่ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเดียว ช่วงสมัยใหม่ นโยบายรัฐและกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทในการเร่งกระบวนการทำลายด้วย ดู เช่น ชัยอนันต์ 2561; Baker and Pasuk 2020.

⁴ ปีติพงษ์ พึ่งบุญ และคณะ 2559: 329.

เจ้าของได้ และช่องโหว่ต่างๆด้านนโยบายและการกำกับดูแลที่ดินก็ยังดำเนินต่อไป ขณะเดียวกัน รัฐบาลมีแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อเปลี่ยนไทยให้เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการเพิ่มอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจและการปฏิรูป โดยกำหนดลดความเหลื่อมล้ำเป็นเป้าหมายหนึ่งที่สำคัญ ปัญหาที่ดินจึงต้องได้รับการแก้ไข ระบบการกำกับดูแลที่ดินที่เป็นอยู่ ต้องได้รับการปรับปรุงหรือสร้างใหม่ มิฉะนั้นอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวัง ซึ่งการแก้ไขไม่ใช่เรื่องง่าย และความพยายามด้านนโยบายที่ดินที่ผ่านมาไม่ได้แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ดังนั้นจึงต้องการมุมมองและทางเลือกวิธีการใหม่ๆเพื่อให้ก้าวต่อไปได้

คณะวิจัยจึงจัดทำโครงการวิจัยนี้ขึ้นเพื่อใช้ข้อค้นพบจากการวิจัย เป็นหลักฐานส่วนหนึ่ง ประกอบกับงานวิจัยด้านที่ดินอื่นๆที่เกี่ยวข้องนำไปสู่ข้อสรุปถึงปัญหา เหตุแห่งปัญหาที่ลุ่มลึก และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบกำกับดูแลที่ดินให้ทันสมัย ใช้ได้เป็นประโยชน์ ประชาชนมีทางเลือกทำมาหากินได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งทำนุบำรุงทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สร้างสังคมสันติสุข

1. นิยามการกำกับดูแลที่ดิน

คณะวิจัย นิยามการกำกับดูแลที่ดิน หรือ land governance ในแนวกว้าง ให้นิยามถึง “การกระทำโดยส่วนรวม (collective action) ที่มีรัฐเป็นหนึ่งในผู้ประสาน เพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ สังคม ผ่านการใช้ การกระจาย การเข้าถึง การได้ครอบครอง และการได้เป็นเจ้าของที่ดิน การกำกับดูแลที่ดินจึงเป็นกระบวนการ เกี่ยวข้องกับสถาบัน กฎเกณฑ์ กฎหมาย วิถีปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ ทฤษฎีที่ใช้ อุดมการณ์ที่ยึดถือ และโครงสร้างอำนาจ มีผู้เล่นหรือตัวละครที่หลากหลายของทั้งภาคสาธารณะและเอกชน”⁵ อีกนัยหนึ่ง การกำกับดูแลที่ดินเป็นเรื่องของสังคม การกำกับดูแลที่ดินที่พึงประสงค์ จึงต้องให้ภาคประชาชนและองค์กรหลากหลายมีส่วนร่วมด้วย ไม่ใช่รัฐเท่านั้น คณะวิจัยเลือกที่จะใช้คำว่า การกำกับดูแลที่ดิน แทนที่จะใช้ว่า การบริหารจัดการที่ดิน หรือการจัดการที่ดิน ดังที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไป⁶ เพราะคำว่า ดูแล สื่อถึงบทบาทของประชาชน องค์กรสังคมย่อย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าร่วมในการกำกับเรื่องที่ดินได้

นิยามนี้พูดถึง “ผลทางเศรษฐกิจสังคม” หรือเศรษฐศาสตร์การเมืองของการกำกับดูแลที่ดิน เพราะกำกับอย่างไร สามารถส่งผลต่อการกระจายผลได้ของพัฒนาการ การประเมินคุณภาพของระบบกำกับดูแลที่ดินของไทยอาจจะดูว่า มีผลในด้านเพิ่มคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และประชาชนทำมาหากินได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นพลวัตทั้งจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมภายใน เช่น โครงสร้างประชากร การย้ายถิ่น การขยายตัวของเมือง การจัดหาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในพื้นที่ ภูมิภาค และระดับชาติ การลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มโอกาสแก่เกษตรกรรายย่อย ตามเป้าหมายในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของรัฐบาลไทย และเป้าหมายสู่การพัฒนาแบบไม่ทิ้งกันและยั่งยืน ในกรอบการเมืองเปิดตามแนวทางของสากล

⁵ ปรับมาจาก Hirsch and Scurrah, 2015: 2 ซึ่งนิยามของ Hirsch and Scurrah นี้ ได้อิงนิยามของ FAO

⁶ บ้างใช้คำว่า การอภิบาลที่ดิน เช่น ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ ในการบรรยายเรื่อง “ทวีภพ เมืองไทย” ในโครงการ Land Summer School, จัดโดย RCSD มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2564.

โลก ในกรอบคิดและข้อเสนอของสหประชาชาติใน UN, Sustainable Development Goals Report 2019 ⁷

2. ข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัย

ก. ความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนเรื่องที่ดินเป็นปัญหายืดเยื้อมานาน

ภาพรวมที่ดินในประเทศไทย หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลที่ดินมากที่สุดในประเทศ ถึงประมาณร้อยละ 60 ของที่ดินทั้งหมด⁸ แนวเขตการถือครองที่ดินโดยหน่วยงานรัฐประเภทต่างๆ ไม่ชัดเจน ที่ดินหลายประเภทที่หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบทับซ้อนกันอยู่⁹ ที่ดินของรัฐและที่ดินของชาวบ้านก็ทับซ้อนกันมาก การถือครองที่ดินของเอกชนที่มีข้อมูลชัดเจนคือมีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดมีระดับการกระจุกตัวสูง มีปัญหาการถือครองที่ดินในรูปแบบตัวแทนอำพราง ปัจจัยเหล่านี้ประกอบกัน ส่งผลให้มีการโต้แย้งสิทธิระหว่างภาครัฐและประชาชน ปัญหาประชาชนไม่มีสิทธิในที่ดินทำกิน บ้างได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ มีทั้งที่ประชาชนอยู่มาก่อนการประกาศเขตสงวนหวงห้ามหรือประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และการเข้าอยู่อาศัยและทำกินหลังการประกาศเขตหวงห้าม จึงมีคดีความกับภาครัฐหลายต่อหลายราย สะท้อนถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหเหล่านี้ รวมทั้งการออกกฎหมายใหม่ๆ แต่ยังไม่ส่งผลสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานของภาครัฐใช้เวลานาน ฐานคิดในการดำเนินงานแก้ไขไม่เหมาะสม ประชาชนไม่ยอมรับ และระบบสารสนเทศที่ดินมีปัญหา (ดวงมณี บทที่ 2 ; นวลน้อย และภาควิมบทที่ 3; ประภาส และโอฬาร บทที่ 4; ญัฐกานต์บทที่ 5; สร้อยมาศ บทที่ 6; ชัยยนต์ และคณะ บทที่ 7; นวลน้อย และโอฬาร บทที่ 9; พรานซิสและนเรศ บทที่ 10 และ 11)

ข. ระบบกำกับดูแลที่ดินที่เป็นอยู่ไม่สามารถจัดการกับความซับซ้อนในบริบทพื้นที่ที่ต่างกัน

ในประเด็นการจำแนกพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ต่างๆ ผลของการวิจัยชี้ให้เห็นว่า แต่ละกรณีมีรายละเอียด มีบริบทที่หลากหลายทั้งในด้านที่ตั้งของพื้นที่ สภาพทางภูมิศาสตร์ คุณภาพของดิน น้ำ สิ่งแวดล้อม ภูมิภาค ประวัติความเป็นมาของการตั้งถิ่นฐาน วัฒนธรรม การใช้ประโยชน์ รวมทั้งสาเหตุซึ่งชาวบ้านถูกกีดกันจนนำไปสู่ความขัดแย้ง

⁷ คือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งองค์การสหประชาชาติจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นทิศทางการพัฒนาสำหรับนานาประเทศตั้งแต่ปี 2558-2573 โดยเป้าหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ประเด็น ขจัดความยากจน ขจัดความหิวโหย มีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี เพิ่มความเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำ สังคมสงบสุข ยุติธรรมไม่แบ่งแยก และ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

⁸ ที่ประเทศอังกฤษ สัดส่วนที่ดินรัฐ (public sector land) เท่ากับร้อยละ 8.5 ที่สหรัฐร้อยละ 28 (รัฐบาลกลาง)

⁹ ที่ดินรัฐในงานวิจัยนี้ให้ข้อมูลครอบคลุมการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีของที่หลวง ที่ดินและอาคารราชพัสดุ ที่ดินในเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และพื้นที่ป่าต่างๆ (ดวงมณีบทที่ 2) สำหรับที่ดินในนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเอง และส่วนของที่ดินสาธารณสมบัติสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ขายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ยังไม่ได้อยู่ในงานวิจัยนี้ แนวเขตที่ดินรัฐและสาธารณสมบัติประเภทต่างๆทับซ้อนกันอยู่และบางส่วนของที่ดินรัฐทับซ้อนกับของเอกชน เมื่อรวมพื้นที่ดินของรัฐประเภทต่างๆที่หน่วยงานรัฐรายงานมาในเบื้องต้นจะมีพื้นที่รวมกันมากกว่าพื้นที่ประเทศไทย

ในกรอบสถาบันปัจจุบัน ระบบกำกับดูแลที่ดิน มีกฎหมายกำกับและหน่วยงานราชการต่างๆเป็นผู้ดำเนินการ ตามประเภทของการถือครองที่ดิน กฎหมายเหล่านี้ในตัวเองก็มีปัญหาต่างกันไป (ประกาศและโอฬาร บทที่ 4; ธรรมนูญ บทที่ 5) โดยมักเป็นกฎเกณฑ์คิดจากมุมมองของรัฐรวมศูนย์อำนาจ ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจในการกำกับดูแลที่ดินไปสู่ท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการนับรวมคนทุกกลุ่ม เป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยชุมชนในท้องถิ่นมีบทบาททั้งในระดับยุทธศาสตร์และระดับกระบวนการ และคำนึงถึงสิทธิและทางเลือกของคนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน และประชาชนมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่และจริงจัง อาจเป็นแนวทางสำหรับพัฒนาการกำกับดูแลที่ดิน แต่ต้องอาศัยระบบการจัดข้อมูลที่ดีด้วย (การศึกษาของธรรมนูญ บทที่ 5)

ค. ภาครัฐมีการใช้อำนาจในทางที่ผิด การใช้อำนาจสะท้อนโครงสร้างไม่สมดุล ส่งผลสร้างความอยุติธรรม ความเหลื่อมล้ำ

ในการปฏิบัติตามกฎหมายโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การละเมิดหรือเลี่ยงกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ สามารถทำได้ด้วยวิธีการที่หลากหลาย มีช่องว่างให้ละเลยความเห็นของประชาชนในพื้นที่ การพิจารณาหาความรู้เกี่ยวกับสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ไม่ละเอียดอย่างที่ควรเป็น หรืออาจมีช่องว่างการหาประโยชน์ไม่ชอบธรรม เพราะบางต่ออิทธิพลท้องถิ่น ซึ่งมีผลพวงที่ตามมาในด้านลบ หรือส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำความไม่เป็นธรรมเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ชุมชนได้รับผลกระทบต่างๆ ขอยกตัวอย่างให้เห็นจากผลการวิจัยในโครงการนี้บางเรื่อง

ในการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ดินส.ป.ก.) ซึ่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดสรรให้เกษตรกรและทำการเกษตรเท่านั้น ห้ามการเปลี่ยนมือนอกจากการสืบทอดโดยทายาท ต่อมามีการแก้ไขกฎระเบียบเพื่อเปิดทางให้ธุรกิจเอกชนทำกิจกรรมให้มีกำไรสูงนอกการเกษตรในที่ดินส.ป.ก.ได้ งานวิจัยในโครงการนี้ได้ศึกษาสองกรณีที่เอกชนขอใช้ที่ดินส.ป.ก.ที่ภาคอีสาน¹⁰ เพื่อทำกิจกรรมนอกการเกษตรได้ ซึ่งชาวบ้านกังวลว่าเหตุใดไม่ยึดหยุ่นกับเกษตรกรคนธรรมดาในลักษณะเดียวกัน ให้ทำกิจกรรมนอกการเกษตรได้หลากหลายมากขึ้น หากโอกาสในด้านการตลาดเป็นไปได้ นโยบายปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาคับแคบ ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคม รัฐตระหนักในเรื่องนี้แม้ว่า มีการปลดเงื่อนไขให้เอกชนรายใหญ่ทำเหมืองแร่ ขุดเจาะน้ำมัน ที่สำคัญ ข้อค้นพบจากงานวิจัยคือ “กระบวนการยินยอมให้ใช้ที่ดินส.ป.ก...ยังขาดความเป็นประชาธิปไตย โปร่งใส และเป็นธรรม ...เนื่องจากจุดยืนของส.ป.ก.เองที่คล้ายจะให้อำนาจในการตัดสินใจอนุญาต...ขึ้นอยู่กับหน่วยงานตามกฎหมายอื่น” และ “กลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวก็เพราะบางต่อการขึ้นของบรรดาอำนาจในท้องถิ่น”¹¹ นอกจากนั้น “การสามารถเข้าถึงที่ดินของผู้ประกอบการขึ้นอยู่กับสิทธิในการใช้ที่ดินของชาวบ้านที่ถือครองที่ดินส.ป.ก.อยู่เดิม โดยไม่ได้มีกฎเกณฑ์ในการชัดเจน”

¹⁰ ซึ่งแห่งหนึ่งเป็นที่เหมาะสมให้เกษตรกรปลูกทุเรียนขึ้นดีส่งออก อีกแห่งหนึ่งปลูกพืชพาณิชย์ชั้นนำของภาค

¹¹ ในกรณีศึกษาที่กล่าวถึงนี้หมายถึง ผู้ประกอบการที่ขอใช้ที่ดินส.ป.ก. ผู้ปกครองท้องที่ เช่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกที่จะเอื้อต่อผู้ประกอบการเพราะไม่ได้ถูกกดดันโดยคนในท้องถิ่นในฐานะผู้เลือกตั้งให้ดำเนินการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของชาวบ้าน

อีกทั้งเปิดช่องให้มีการสละสิทธิภายใต้กระบวนการต่างๆโดยมักดำเนินไปอย่างเงียบๆและชาวบ้านคนอื่น ๆ ไม่ได้รับรู้ การพิจารณาผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีการดำรงชีพ (livelihoods) ของชาวบ้านอย่างรอบคอบและการได้รับความเห็นชอบจากชุมชนยังมีปัญหา และไม่มีหลักเกณฑ์ในการเยียวยาอย่างชัดเจนให้แก่เกษตรกรหรือชุมชนที่อยู่ในที่ดินใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบไม่พึงปรารถนาระหว่างการที่มีการดำเนินการกิจการนอกการเกษตร (กรณีศึกษาการใช้ที่ดิน ส.ป.ก.นอการเกษตร ของณัฐกานต์ ในบทที่ 5)

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้สันทัดกรณีจำนวนหนึ่งนักวิจัยได้ข้อมูลว่าที่ดินส.ป.ก.มีการสวมสิทธิโดยผู้ถือครองที่ขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายระบุเป็นจำนวนมาก และขนาดของที่ดินที่ถือครองก็มากกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างมากด้วย และมีหลายกรณี แต่ภาครัฐยังไม่มาตรการใดๆเพื่อแก้ไขเรื่องนี้

มีการทำให้สัมปทานบริษัทเอกชนใช้ที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชพาณิชย์ตามนโยบายรัฐบาล ช่วงต่อมาเกิดการคัดค้านจากประชาชน จนมีการยกเลิกนโยบายให้เข้าพื้นที่ป่า แต่มีในหลายพื้นที่ที่องค์กรธุรกิจไม่ยอมออกจากพื้นที่แม้จะหมดอายุสัมปทาน โดยหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการใดๆ ทำให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินไปเรียกร้องให้นำที่ดินเหล่านี้มาจัดสรรให้ประชาชน และต่อมาบุกรุกใช้ที่ดินนอกสัญญาสัมปทาน แต่ก็ดำเนินการแก้ไขล่าช้า จนถึงขั้นมีการสูญเสียชีวิตของประชาชนหลายคน ที่เข้าไปอยู่ในพื้นที่ระหว่างการแก้ไขปัญหา (กรณีศึกษาของสร้อยมาศ บทที่ 6) แต่ก็ไม่สามารถเอาผิดกับใครได้ ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่าความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐ - บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ - ชาวบ้าน ที่ศึกษานี้ เกิดจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการคือ “ 1) การใช้กฎเกณฑ์...หรือกฎหมายมาปิดกั้นการเข้าถึงที่ดิน หรือขับไล่ประชาชนออกจากที่ดิน 2) ปัญหาการให้ข้อมูลของรัฐแก่ประชาชนและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารรวมถึงช่องทางที่จะทำให้ชาวบ้านสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ 3) ความไม่โปร่งใสในกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งของรัฐ และ 4) ผู้มีอิทธิพลและเครือข่ายความสัมพันธ์กับรัฐและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมอันนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชัน”

มีการที่รัฐบาลใช้อำนาจรัฐที่มากจากการรัฐประหารยกเลิกกฎหมายผังเมืองเดิมและเปลี่ยนกฎเกณฑ์ต่างๆเพื่อเอื้ออำนวยต่อการได้เข้าถึงและการใช้ที่ดินรัฐและเอกชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ มีเป้าหมายอำนวยโอกาสและประโยชน์แก่นักลงทุนใหญ่ทั้งในและต่างประเทศ นำไปสู่ภาวะที่เกษตรกรและผู้ประกอบการรายเล็กที่ได้เข้าถึงและใช้ที่ดินอยู่แล้วถูกกีดกันออกไป โดยอ้างว่าชอบธรรมในมุมมองของรัฐและกฎหมาย อีกทั้งสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายกลุ่ม และฝ่ายประชาชนที่ได้รับความเสียหายมองว่าไม่สมควร ไม่ชอบธรรม (กรณีศึกษาโครงการออีชี บทที่ 7) การศึกษานี้แสดงให้เห็นชัดว่าการกักตุนที่ดินที่เป็นปัญหานั้นโยงกับโครงสร้างอำนาจไม่สมดุล ที่มีการกระจุกตัวสูงในกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจจำนวนหยิบมือหนึ่งของสังคมไทย โดยขาดหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สถานการณ์ความเป็นมาของที่ดินและวิถีชีวิตในชุมชน โดยเฉพาะผู้เช่าที่ดินจำนวนมากและสถานะนี้ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามก็มีกรณีศึกษาที่แสดงความสร้างสรรค์ มีผู้กำกับดูแลที่ดินในพื้นที่หวงห้าม บางแห่ง ใช้แนวทางมนุษยนิยม จากที่เห็นใจชาวบ้าน ปรึกษากับชาวบ้าน ดำเนินโครงการทำให้การทำมาหากินของชาวบ้านมั่นคงขึ้น และจงใจให้ชาวบ้านร่วมมือเพิ่มพื้นที่ป่า เพราะบางเรื่องกฎหมายเปิดช่อง แม้บางเรื่องจะขัดกับกฎหมาย และบางกรณีที่มีความยืดหยุ่นเป็นเพราะชาวบ้านรวมตัวกันหาทางทำมาหากินที่มีผลในทางอนุรักษ์ด้วย อีกทั้งปัญหา PM 2.5 ส่งผลให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมผลักดันให้รัฐแก้ปัญหาไฟป่าอย่างมีศาสตร์และศิลป์ เช่น กรณีศึกษาการใช้ที่ป่าหวงห้าม (โดยเขมรรัฐ บทที่ 8; นวลน้อยและโอฬาร บทที่ 9) แต่ความมั่นคงนี้ก็อาจไม่ยั่งยืนเพราะเป็นการจัดการแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งสถานการณ์อาจเปลี่ยนไปเมื่อรัฐบาลเปลี่ยน หรือนโยบายเปลี่ยน หรือรัฐบาลออกกฎหมายใหม่ๆ เพื่อแก้ปัญหา แต่กฎหมายเองกลายเป็นปัญหา เพราะกำหนดกฎเกณฑ์โดยขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ที่ได้รับผลกระทบทางตรงหรืออ้อมไม่เพียงพอ (ประภาส โอฬาร บทที่ 4; เขมรรัฐ บทที่ 8 ; นวลน้อย โอฬาร บทที่ 9) กรณีเหล่านี้ค่อนข้างพิเศษ ไม่ใช่กรณีทั่วไปซึ่งกรณีทั่วไปจะกล่าวถึงในข้อต่อไป

ง. การกำกับดูแลที่ดิน “ป่า” เป็นประเด็นการเมือง ที่มีความรุนแรงมากขึ้น

ข้อค้นพบเกี่ยวกับความขัดแย้งเรื่องที่ดิน “ป่า” ในกำกับของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายต่างๆ ระหว่างรัฐและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ใน “ป่า” ในกรณีทั่วไป ของคณะวิจัยเป็นแนวเดียวกับข้อสังเกต และงานศึกษาอื่นๆ ก่อนหน้า กระบวนการการนิยามพื้นที่ป่า¹² “โครงสร้าง กลไกเชิงสถาบันและระบบกฎหมายของไทยเป็นความสืบเนื่องของฐานคิด...ภายใต้รัฐรวมศูนย์... ใช้ระบบราชการ...เป็นศูนย์กลางการจัดการ... ที่มีภาคธุรกิจเข้ามาเป็นองค์ประกอบ...” (ประภาสและโอฬาร บทที่ 4) แต่กีดกันชาวบ้านออกไป กระบวนการสร้างป่าไม่โปร่งใส ไม่สมเหตุสมผลและไม่ยุติธรรมต่อคนจำนวนมาก รัฐได้ประกาศพื้นที่ป่าไม้ ทับพื้นที่ซึ่งมีชุมชนอยู่อาศัยทำมาหากินมาก่อนโดยไม่ทันเขตชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนออกไป ชุมชนจึงกลายเป็นผู้อยู่ในที่ผิดกฎหมาย

เรื่องคนอยู่ป่ามาก่อน พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ทรงเคยมีพระราชดำรัสไว้ว่า “พื้นที่ซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่า...แต่...ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว... ตามธรรมชาติ... ผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อนเขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง”¹³ รัฐยังแก้ไขความทับซ้อนนี้ไม่สำเร็จ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ ประชาชนพยายามสร้างกฎหมายป่าชุมชน เป็นทางออก แต่ขัดกับสิ่งที่รัฐต้องการ

ประเด็นเรื่องพื้นที่ป่าสร้างความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชุมชนอย่างต่อเนื่องและยาวนาน เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน วิถีชีวิตชุมชน ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และความเป็นธรรม

¹² ในมาตราที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้นิยาม “ป่า” ไว้ดังนี้ “ ‘ป่า’ หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” นิยามนี้ส่งผลให้พื้นที่ที่ไม่มีกฎหมายที่ดินรองรับ ถูกถือว่าเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย มีนัยยะว่าเป็นของรัฐโดยปริยาย

¹³ กระแสพระบรมราชโองการพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี ” ณ ตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ 27 มิถุนายน 2516. ใน อุกฤษ มงคลนาวิน, 2561

การแก้ปัญหาต้องคำนึงถึงการบูรณาการมิติต่างๆทั้งด้านสิทธิทางสังคมทางวัฒนธรรม และ มิติทางสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันโดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยต้องสร้างแนวทางมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (นวนล้อยและโอฬาร บทที่ 8) และเป็นความจำเป็นที่เร่งด่วน เพราะ ในรายงานวิจัยนี้พบว่าหลัง พ.ศ.2557 การกันคนออกจากป่าส่งผลเป็นความรุนแรงมากขึ้น ผ่านการสนธิกำลังในการปราบปรามจับกุม การเข้าทำลายพืชผล ดำเนินคดีและจำคุกผู้บุกรุกที่ป่าของรัฐเพิ่มขึ้น (นวนล้อย และภาคภูมิ บทที่ 3; ประภาส และโอฬาร บทที่ 4)

พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มีข้อดีที่อาจทำให้ชุมชนที่มีหลักฐานครอบครองพื้นที่ป่า ก่อนคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ 66/2557 สามารถอยู่และใช้ที่ทำกินต่อไปได้ แม้จะไม่มีกรรมสิทธิ์ แต่ก็ยังมีปัญหาว่าด้วยความชัดเจนของกฎเกณฑ์ที่กำกับกระบวนการที่จะทำให้อยู่ได้นี้ และมีชุมชนดั้งเดิมหลายแห่งที่เห็นว่ากฎหมายนี้ยังจะมีผลกับคนที่อยู่ป่ามาก่อน ให้ออกจากป่าดัง กฎหมายป่าไม้ฉบับก่อนหน้านี้ (ประภาส และโอฬารบทที่ 4; เขมรัฐ บทที่ 8)

จ. กฎเกณฑ์การเยียวยาชดเชยผู้เสียหายในกรณีความขัดแย้งเรื่องที่ดินไม่ชัดเจน อาจไม่เป็นธรรม

กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ประกันความมั่นคงของอาชีพหรือการทำมาหากิน และการชดเชยที่ถูกเพิกถอนสิทธิหรือเมื่อต้องมีการละสิทธิในในกรณีที่ดินรัฐ ยังไม่มีการกำหนดให้เป็นมาตรฐาน อาจดำเนินไปอย่างล้นแบบไม่เป็นทางการ (ณัฐกานต์ บทที่ 5; นวนล้อย และภาคภูมิ บทที่ 3 ; ประภาส และโอฬาร บทที่ 4; ชัยยนต์ และคณะบทที่ 7)

ฉ. หน่วยงานราชการบางแห่งถือครองที่ดินรัฐ (ราชพัสดุ) เป็นจำนวนมาก อาจเกินความจำเป็น

สามอันดับแรกได้แก่ กระทรวงกลาโหม 4.6 ล้านไร่ (ร้อยละ 43.9 ของที่ดินราชพัสดุทั้งหมด) กระทรวงเกษตร 2.2 ล้านไร่ กระทรวงการคลัง 1.6 ล้านไร่ โดยส่วนมากเป็นบริเวณที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ อาจเกินจำเป็นและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน

พบด้วยว่า การให้เช่าที่ดินและอาคารของกรมธนารักษ์ ยังมีปัญหาในเรื่องสัญญาเช่าที่เป็นธรรมและเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์กับประเภทของกลุ่มผู้เช่า (ดวงมณี บทที่ 2)

ซ.การทำธุรกรรมอำพรางที่เป็นการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์

ธุรกรรมอำพรางมีหลายรูปแบบ ทั้งการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ และเพื่อการอยู่อาศัย (1) การใช้คนไทยถือครองแทนโดยผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัว (การสมรส) แต่สิทธิตกเป็นของคนต่างด้าว (2) การให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญากู้ยืม จำนองหรือสัญญาเช่าไว้กับคนต่างด้าวเพื่อเป็นหลักประกันในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่คนต่างด้าวเป็นผู้จ่ายเงิน (3) การถือครองที่ดินหรือการเข้ามาลงทุนทำโครงการอสังหาริมทรัพย์โดยรูปแบบของนิติบุคคลไทย โดยให้ผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าว จากนั้นจะมีการถ่ายโอนในภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการถือหุ้นจากนิติบุคคลไทยเป็นนิติบุคคลต่างด้าว (4) คนไทยหาซื้อที่ดินเพื่อให้ต่างด้าวทำการเกษตร บริษัทไทยทำหน้าที่เป็นตัวแทนการค้าเพื่อประมูลสินค้าเกษตรของไทยไปขายในตลาดโลก (5) การเช่าพื้นที่ราชการด้วยราคาต่ำ แต่นำไปให้คนต่างด้าวเช่าต่อในราคาสูง

(การเช่าสิทธิทำกินแบบขายลม) (6) การจัดตั้งบริษัทในต่างประเทศ มีการขายอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ ผ่านการซื้อขายหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งในต่างประเทศ

การทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้ไม่ทราบแน่ชัดว่าคนต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทยจำนวนมากน้อยเพียงไร และอยู่ในบริเวณใดบ้าง ซึ่งสามารถทำให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และการสูญเสียรายได้ของรัฐ

ข. ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินภาคเอกชนสูง ขาดมาตรการป้องกันการสะสมที่ดินเพื่อการเก็งกำไร

ในเรื่องกระจุกตัวของที่ดินในมือคนจำนวนน้อย ซึ่งส่งผลกีดกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดิน และเป็นเหตุหนึ่งของความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินนั้น ผลการวิจัยพบว่าโลกาภิวัตน์นำปัญหาใหม่ๆ เพิ่มเข้ามา คือการกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไร การถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรโดยตัวแทนอำพราง (nominees) รวมทั้งที่เป็นเงินลงทุนของต่างชาติ และโดยนักลงทุนใหญ่ในประเทศ ส่งผลเพิ่มระดับความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน และส่งผลต่อความมั่นคงในสังคมขึ้นไปอีกเป็นอย่างมาก (ดวงมณี บทที่ 2 ; ชัยยนต์ และคณะบทที่ 7)

ณ. ปัญหาที่ดินจะซับซ้อนมากขึ้นในอนาคต ในบริบทของภาวะโลกร้อน การลดมลพิษ การปรับสู่พลังงานหมุนเวียน

โครงการวิจัยนี้ มีการศึกษาเรื่องพัฒนาการการใช้ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงจากอดีตถึงปัจจุบัน (2560) ในบริบทของความเติบโตทางเศรษฐกิจและพลวัตของโครงสร้างเศรษฐกิจ มีการประมาณการสู่อนาคตไปอีก 20 ปี จนถึงพ.ศ. 2580 โดยพิจารณาทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร และการทำมาหากินที่ต้องปรับแปรไปในแต่ละภูมิภาค แต่ละจังหวัด แสดงข้อมูลให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างจากรายได้แบบชนบท/เกษตร สู่อุตสาหกรรมมากขึ้นๆ โครงสร้างอายุเข้าสู่กลุ่มผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว มินัยยะว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างชนบทและเมืองจะสูงขึ้น เมืองจะรุกคืบเข้าใช้ที่ดินเพื่อการขยายตัวของเมืองเพิ่มมากขึ้น “มีผลให้ราคาที่ดินในเมืองและโดยรอบเพิ่มขึ้นหลายเท่า เป็นอุปสรรคต่อการแบ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเป็นที่มาของสังคมที่ไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะความมั่งคั่งของครอบครัวและกลุ่มธุรกิจที่ครองที่ดินหรือสามารถเข้าใช้ที่ดินรัฐ” (ฟรานซิสและนเรศน์ บทที่ 10 และ 11)

3. ศาสตร์และศิลป์ในการกำกับดูแลที่ดิน

การกำกับดูแลที่ดินเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ หากดูแลไม่ดี จะเป็นต้นตอของความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้ง ส่งผลให้สังคมไร้สุข ไร้เสถียรภาพ ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาอย่างราบรื่นและยั่งยืน ประชาชนและสังคมโดยรวมไม่ได้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างที่ควรและทั่วหน้า

การกำกับดูแลที่ดิน เป็นเรื่องยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีความพิเศษ เป็นส่วนหนึ่งในระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติ และพิเศษกว่าทรัพยากรอื่นๆ เพราะไม่

สามารถถือว่าเป็นสินค้าซื้อขายกันในตลาดอย่างเต็มที่¹⁴ เหมือนสิ่งผลิตอื่นๆ ดังที่ Karl Polanyi (2001) เห็นว่าเป็นสินค้าสมมุติ มีความสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ในหลายมิติ รวมทั้งสภาวะการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ อากาศ และสิ่งแวดล้อม

ในสังคมส่วนมากที่ดินที่ถือครองมีทั้งที่ดินเอกชนและที่ดินรัฐ โดยรัฐมีบทบาทสำคัญในการสร้างกฎเกณฑ์การแบ่ง และเป็นที่มาของความขัดแย้งด้วย¹⁵ ซึ่งที่ดินรัฐ แม้มีชื่อเรียกต่างๆ กันเช่น ที่สาธารณะประโยชน์ ที่สาธารณะสมบัติ ที่หวงห้าม ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ฯลฯ แต่โดยรากฐานก็เป็นที่ดินที่กันไว้ให้อยู่นอกตลาดปรกติเพื่อใช้ให้เป็นประโยชน์ของชุมชน ของสังคมโดยรวม

ที่ดินยังเป็นแหล่งที่มาของภาษี เมื่อมนุษย์มีบทบาทเป็นผู้ร่วมสร้างมูลค่าของที่ดินเอกชนให้ทวีมากขึ้น ทุกคนในสังคมจึงควรได้รับประโยชน์โดยเก็บภาษีและอาจใช้ค่าเช่าเป็นเกณฑ์สูงสุดในการเก็บภาษีเพื่อมาใช้ในโครงการสังคม¹⁶

ที่ดินเอกชนและที่ดินรัฐอาจมีการกำกับดูแลแตกต่างกัน ที่ดินเอกชนบางอย่าง เช่นที่ดินเพื่อการเกษตร ก็อาจมีความตกลงร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าจะกำกับดูแลเป็นพิเศษอย่างไร และเจรจาต่อรองตกลงกันเป็นระยะๆ ว่ารัฐควรมีบทบาทอย่างไร ในกรณีอันเป็นที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งใช้ร่วมกันแต่อยู่ในกรอบครองของรัฐ ก็อาจมีหลายรูปแบบ¹⁷

เรื่องการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำกับดูแลที่ดิน และการใช้อำนาจรัฐที่เหมาะสมเป็นประเด็นหลักของ “ศาสตร์และศิลป์” ในการกำกับดูแลที่ดิน หากเป็นปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้ จะสร้างความขัดแย้งไม่รู้จบ ที่ว่าเป็นศาสตร์เพราะมีหลักการและกฎหมายกำกับ แต่ในทางปฏิบัติต้องมีศิลป์ด้วย เนื่องจากประเด็นเรื่องที่ดิน มีความพิเศษสำหรับคนส่วนมาก¹⁸ กล่าวคือบ้านเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต เป็นที่เกิดที่ตาย เป็นแหล่งทำมาหากิน และมีความเฉพาะตัวตามพื้นที่ ตาม

¹⁴ ในสังคมโบราณหลายที่ และอาจยังพบได้บางแห่งในปัจจุบัน ที่ดินเป็นของกลางที่สังคมจัดการร่วมกัน อาจแบ่งเป็นส่วนที่หมุนเวียนใช้กันเพื่อการทำมาหากิน ส่วนที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ส่วนที่เป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ส่วนที่ปล่อยให้เป็นที่ว่างเปล่ากันไปบ้าง ส่วนที่ผู้มีอำนาจเป็นผู้นำชุมชนเข้าครอบครอง หรือชุมชนเห็นพ้องให้ครอบครองเพราะมีบทบาทที่เป็นประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งการใช้ที่ดินตามประเพณีในหลายรูปแบบ มีหลักฐานว่าชนชาติไทโบราณมีระบบที่ดินที่ทำมาหากินใช้ร่วมกัน หมุนเวียนกันไป (ฉัตรทิพย์ 2540: 4) พัฒนาการสู่การถือครองตกทอดสู่ลูกหลาน การอ้างว่าที่ดินในอาณาจักรเป็นของเจ้าผู้ครองนครทั้งหมด อนุญาตให้ผู้ได้ปกครองใช้ได้ แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของและการออกกฎหมายกำกับการใช้ การเป็นเจ้าของที่ดิน ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ เกิดขึ้นทีหลัง และถึงกระนั้นก็ตาม “การใช้ที่ดินตามประเพณี” ที่ประชาชนใช้ประโยชน์อยู่หลายลักษณะ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2554) ก็ยังคงดำรงอยู่ได้สืบเนื่องมาแม้ในช่วงสมัยใหม่ ในบริบทที่อำนาจผู้ปกครองมีจำกัดด้วยความยากลำบากด้านโลจิสติกที่จะควบคุมให้เป็นไปตามประสงค์ได้อย่างเต็มที่

¹⁵ การจัดแบ่งเช่นนี้เพื่อให้เข้าใจง่ายในบริบทของพัฒนาการของไทย ซึ่งกฎหมายป่าไม้มีนิยามว่า ป่าคือบริเวณที่ไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมาย และไม่ได้หมายความว่าไม่มีกรณีที่ยังเป็นปัญหาเหลืออยู่ หรือเป็นพื้นที่ซึ่งชุมชนเฉพาะแห่งถือเป็นที่ใช้ร่วมกัน หรือเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์มาตามวิถีดั้งเดิมหรือตามประเพณี โดยถือว่ารัฐไม่ได้เป็นเจ้าของ แม้รัฐจะเห็นเป็นอย่างอื่น

¹⁶ George, 1881.

¹⁷ ข้อเสนอของ Ostrom (1990) เรื่องการจัดการทรัพยากรร่วม (common pool resources) ที่ได้รับรวมวิเคราะห์มาจากการศึกษาพัฒนาการความเป็นมาของวิธีการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนหลายแห่งที่ประสบความสำเร็จที่ญี่ปุ่นและที่ยุโรปเหนือบางแห่ง เป็นรูปแบบหนึ่งที่น่ารัฐเป็นผู้ช่วยผู้ประสาน และให้ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนเป็นผู้ร่วมกันสร้างกฎเกณฑ์กติกาที่เห็นพ้องต้องกัน มีระบบการดูแลจัดการความขัดแย้งภายใน อันเป็นที่ยอมรับของทางการ ในประเทศไทย ที่ดินรัฐ อาจกำหนดให้เกษตรกรรายย่อยใช้ประโยชน์ และครอบครองได้ แต่ห้ามซื้อขาย แม้จะตกทอดเป็นมรดกได้ เช่นในกรณีของที่ดิน ส.ป.ก. หรือ อาจให้เอกชนเช่า เช่น ที่ดินราชพัสดุ

¹⁸ จากการพูดคุยกับคนรุ่นใหม่จำนวนหนึ่งพบว่าปัจจุบันพวกเขามีทัศนคติเกี่ยวกับที่ดินที่แตกต่างออกไปบ้าง คือไม่ได้คิดว่าพิเศษมาก

ภูมิภาค ตามวิถีทำมาหากิน ตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงในโอกาสต่างๆที่เป็นพลวัต ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น อีกทั้งมีปัจจัยแวดล้อมที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจมาก ดังนั้นในการดำเนินการกำกับดูแลที่ดินในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและสร้างสรรค์ ควรกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ได้ทำหน้าที่ ซึ่งจะสอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนมากกว่าการกำหนดอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

ศาสตร์และศิลป์ในการกำกับดูแลที่ดิน จึงจะช่วยให้หมายถึง การดำเนินการกำกับดูแลที่ดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและความจำเป็นที่เปลี่ยนไป คือมีความยืดหยุ่นตามบริบทความซับซ้อนต่างๆ และหลากหลายมิติของแต่ละพื้นที่ โดยผลลัพธ์ของการกำกับดูแล เกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะต่อนิยามเป็นรายพื้นที่ กระบวนการกำกับดูแลโปร่งใส ปลอดภัยการคอร์รัปชัน ปลอดภัยใช้อำนาจอิทธิพลไม่เป็นทางการ ผลลัพธ์เป็นผลบวกต่อชุมชนที่ยอมรับกันได้ เมื่อมีผู้เสียหายต้องได้รับการชดเชย เยียวยา ที่เหมาะสมและเป็นธรรม

4. ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือข้อเสนอแนะหลัก 3 ประการ ในการรื้อสร้างระบบกำกับดูแลที่ดิน เป็นโครงการระยะยาว เสนอแก่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ส่วนที่สอง ระยะสั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ทันที 8 ประการ

4.1 ข้อเสนอแนะหลัก 3 ประการ

การรื้อสร้างระบบกำกับดูแลที่ดิน ซึ่งเป็นโครงการระยะยาวและต้องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยกรอบใหญ่ในการปรับระบบควรยึดหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความชัดเจนในการกำหนดและดูแลสิทธิของประชาชนผู้อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดิน และผู้ที่อยู่โดยรอบ
2. การรวมกฎหมายและหน่วยงานให้เป็นระบบเดียวครอบคลุมที่ดินทั้งของภาครัฐและเอกชน
3. การเสริมสร้างความสามารถขององค์กรระดับท้องถิ่นให้เป็นผู้ประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นในการกำกับดูแลที่ดิน

ทั้งหมดนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณะและผู้อาศัยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

โดยจะขอขยายความในเบื้องต้นในบางมิติ ดังนี้

4.1.1 ความชัดเจนในการกำหนดและดูแลสิทธิของประชาชนผู้อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดิน และผู้ที่อยู่โดยรอบเป็นเป้าหมายหลักของการกำกับดูแลที่ดิน

โดยหลักการ รัฐต้องมีมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ที่ถือครองที่ดินอยู่แล้ว หรือได้ใช้ที่ดินอยู่ เป็นระยะเวลาที่ถือได้ยาวนาน เช่น เกินกว่า 5 ปี บ้างเป็นการตกทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น แต่ในทางกฎหมายไม่มีความมั่นคงในที่ดินที่ถือครอง เพราะไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมาย หรือเป็นผู้เช่า หรือเป็นเกษตรกรรายย่อย ที่อาจถูกขอให้ออกจากพื้นที่ทันทีโดยผู้ที่มีสิทธิเหนือกว่า เช่น เจ้าของที่ดินตามกฎหมาย หรือผู้มีอำนาจ เช่น หน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในกรณีเช่นนี้ต้องมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านี้ ถ้าพวกเขาจะถูกขับไล่ออกไปจากพื้นที่ที่อยู่มาเป็นเวลานาน ควรต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เข้าใจถึงความลำบากที่จะต้องถูกให้ออกไปทันที เช่น ต้องใช้เวลา มีการเยียวยา การชดเชย ฯลฯ รวมทั้งกรณีที่เป็นเจ้าของรายเล็กรายน้อย ถูกบีบให้ขายที่ไม่ว่าจะโดยเจ้าหนี้ โดยหน่วยงานรัฐ โดยกฎหมายพิเศษ หรือในสถานการณ์บีบคั้นอื่นๆ และต้องนึกถึงผลกระทบของการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นๆ ด้วย เช่น ผลกระทบภายนอกที่เกิดจากโครงการใหม่ในรูปของปัญหามลภาวะ หรือผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมบนพื้นที่ใกล้เคียงโดยรอบ ผู้ได้รับผลกระทบโดยรอบก็ต้องได้รับการเยียวยา หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเปลี่ยนการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้นๆ ด้วย

การคุ้มครองสิทธิของประชาชน การอยู่ร่วมกันโดยไม่ขัดแย้งกับรัฐอย่างสันติสุข ต้องเป็นเป้าหมายของการกำกับดูแลที่ดินที่ดี เป็นการให้ความคุ้มครองประชาชน เกษตรกร เอกชน บุคคล รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อย ที่พึ่งพาการเข้าถึงและการใช้ที่ดินเพื่อการทำมาหากินและที่อยู่อาศัย รัฐต้องไม่ทำให้ประชาชนรู้สึกถูกทอดทิ้ง ต้องมองว่าที่ดินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น ประชาชนที่มีสิทธิในที่ดินส.ป.ก.ไม่ควรต้องถูกบีบให้สละสิทธิในที่ดินส.ป.ก. ในทางตรงกันข้ามควรได้รับความมั่นคงมากขึ้น คนที่อยู่มาก่อนรัฐประกาศให้เป็นพื้นที่หวงห้าม ก็ต้องออกเอกสารสิทธิให้ ถ้าประชาชนถูกกีดกันในการเข้าถึงและใช้ที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม รัฐก็ควรต้องช่วยหาทางแก้ไขปัญหาให้อยู่ได้อย่างสันติ ถ้ารัฐกำกับดูแลที่ดินไม่ดี เพราะรัฐไม่เห็นสิทธิในขั้นพื้นฐานว่าที่ดินเป็นปัจจัยหนึ่งในการดำรงชีวิต ก็จะขัดแย้งกับประชาชน

4.1.2 การรวมกฎหมายและหน่วยงานให้เป็นระบบเดียวครอบคลุมที่ดินทั้งของภาครัฐและเอกชน

รัฐได้พยายามแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน ที่รัฐไทยยังไม่อาจแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องนี้ได้สำเร็จ สังคมยังขาดสันติสุข สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือกฎหมายที่ดิน ได้มีการจัดทำ แก้ไข มีพัฒนาการมาในปลายสหัสวรรษที่ 19 ช่วงทศวรรษ 1950 1960 ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองในช่วงต่างๆ ในอดีต เช่น การคุกคามของเจ้าอาณานิคมต่างชาติ ลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งมักสะท้อนความประสงค์ของรัฐ ที่จะธำรงรักษาอำนาจรัฐในการกำกับควบคุมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเกิดเป็นช่องโหว่ให้แก่องค์กร หรือบุคคลผู้มีอำนาจระดับสูงในหน่วยงานราชการ สามารถหาประโยชน์ส่วนตนจากการใช้ดุลยพินิจ(discretionary power) และการร่วมมือกันภายในวงใน และยังอาจล้าสมัย มีความซับซ้อนมาก ได้รับการแก้ไขหลายครั้ง

ประกอบด้วยขั้นตอนที่อยากจะเข้าใจ อยู่ใต้การกำกับของหน่วยงานหลายหน่วยทับซ้อนกัน¹⁹ เมื่อมี ปัญหา แทนที่จะแก้กฎหมายอย่างเป็นระบบ กลับใช้วิธีแก้เป็นจุดๆ หรือใช้อำนาจพิเศษ (เช่น มาตรา 44) เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะ กฎหมายใหม่ๆ ก็ยังสะท้อนทัศนคติแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจ เพื่อการ ค้ำครองที่ดินไม่ใช่ประชาชน ดังนั้นกฎหมายหรือกรอบสถาบัน จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทาง เศรษฐกิจและสังคม กฎหมายที่ดินจึงต้องมีการรื้อสร้างใหม่อย่างรีบด่วน²⁰

ถึงเวลาที่ต้องมีการทบทวนปรับแก้กฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินให้เป็นระบบเดียวกันและทัน การณ์ การปรับปรุงกฎหมายที่ดินเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นเรื่องปรกติในประเทศที่กำลังพัฒนา ใน กรณีของไทยการปรับปรุงต้องทำทั้งระบบกฎหมายที่ดิน รวมทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน²¹ และ กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดิน การออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดิน (น.ส.ด.) และการใช้ประโยชน์ที่ดิน พระราชบัญญัติ ส.ป.ก. พระราชบัญญัติเช่า ที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีที่ดิน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ ทั้งเก่าและใหม่ เช่น กฎหมายป่า ชุมชน โฉนดชุมชน กฎหมายอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 ฯลฯ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งฉบับ ใหม่และดั้งเดิม บางฉบับอาจล้าหลัง ไม่เป็นไปตามหลักในรัฐธรรมนูญที่มีการพัฒนามายาวนานไม่ ต่ำกว่าสองทศวรรษ ทั้งในหมวดสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายแห่งรัฐ ควรพิจารณาปรับปรุงและ ทำให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการกำกับดูแลที่ดินที่ดีในข้อหนึ่งข้างต้น และข้อสามที่จะกล่าว ต่อไป โดยเป็นระบบกฎหมายที่ดินที่เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน และยังต้องมีการปรับโครงสร้างขององค์กร กำกับดูแลที่ดินให้เรียบง่ายขึ้น มีกรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลัก จัดทำเป็นโครงการระยะยาวมี เป้าหมายชัดเจน ²²

4.1.3 เสริมสร้างความสามารถขององค์กรระดับท้องถิ่นให้เป็นผู้ประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน ท้องถิ่นในการกำกับดูแลที่ดิน ภายใต้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)

หลักการประการที่สามนี้ ถือเป็นศิลป์ของการกำกับดูแลที่ดิน ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องมี บทบาทในการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงที่ยอมรับกันได้ เมื่อมีความขัดแย้งกันในเรื่องเกี่ยวกับ ที่ดิน เช่น การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ขอบเขตของพื้นที่ “ป่า” กับขอบเขตการถือครอง

¹⁹ ดูเช่น ศิริศักดิ์, 2563.

²⁰ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2564 ศูนย์ความเป็นเลิศด้านนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาล เยอรมัน-อุษาคเนย์ (German-Southeast Asian Center of Excellence for Public Policy and Good Governance, CPG) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ริเริ่ม ทำวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายที่ดิน” ภายใต้โครงการใหญ่ “หลักนิติธรรมและการปฏิรูประบอบประชาธิปไตย” โดย เป็นการศึกษาระเบิดปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นในกฎหมายที่ดินเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอการปฏิรูป

²¹ พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ความคุ้มครองผู้ครอบครองที่ดินก่อน พ.ศ. 2497 ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ จากนั้นมา แต่ก็มีจุดอ่อนเพราะเวลาผ่านไป 67 ปีแล้ว โดยไม่มีการจัดทำประมวลกฎหมายที่ดินใหม่ การคุ้มครองจึงขึ้นอยู่กับกฎหมาย ที่กำหนดขึ้นใหม่ และอาจต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรีเห็นชอบจึงจะประสบความสำเร็จ แต่ก็อาจจะถูกยกเลิกไปได้ง่ายๆ ด้วยการ ใช้ อำนาจพิเศษ (เช่น ใช้มาตรา 44 ในโครงการ EEC)

²² บางประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional economies) มีการจัดทำกฎหมายที่ดินฉบับใหม่เป็นช่วงระยะเวลา เช่น ทุกๆ 10 ปี แต่ครั้งกฎหมายฉบับใหม่มีเป้าหมาย (1) แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น จากจุดอ่อนของกฎหมายที่เป็นอยู่ (2) เพื่อให้กฎหมายได้ปรับ แปลงไปให้ทันการเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นใหม่ๆ ที่ต้องสอดคล้องกับการยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในสถานการณ์ ที่เปลี่ยนไป

อยู่อาศัยและทำกินของประชาชน ฯลฯ และบริบทของแต่ละพื้นที่เป็นรายกรณีมีความสำคัญมาก เพราะแต่ละพื้นที่ที่มีความซับซ้อนในหลายมิตินอกเหนือจากประเด็นเรื่องกฎหมาย ทั้งสภาพภูมิประเทศ สิ่งแวดล้อม วิถีทำมาหากิน วัฒนธรรม โครงสร้างประชากร ฯลฯ ซึ่งการกระจายอำนาจในหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญนับแต่รัฐธรรมนูญ 2540 ที่ต่อเนื่องมาที่ รัฐธรรมนูญ 2540 จนมาถึง 2560 ได้สนับสนุนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ต้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาเห็นชอบการบริหารจัดการโครงการของรัฐและเอกชนในพื้นที่ และในกฎหมาย กฎระเบียบหลายฉบับ มีการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ชัดเจน เช่น กฎหมายแร่ กฎหมายจัดตั้งโรงงาน กฎหมายป่าไม้ การประกาศขยายพื้นที่อุทยาน กระทั่งการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อโครงการใดๆ หรือสัมปทานให้เอกชน ราษฎรต้องไม่คัดค้าน สภาองค์กรอปท.ต้องมีมติเห็นชอบ แต่อปท.อาจขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือองค์ความรู้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรมีโครงการสร้างอปท.ให้มีบทบาทในพื้นที่อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพในการช่วยประสานการกำกับดูแลที่ดิน โดยอาจมีการร่วมมือจากนักวิชาการของมหาวิทยาลัยในพื้นที่ในเรื่องความรู้การสำรวจข้อมูลและทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ฯลฯ

ที่สำคัญไปกว่านั้นการที่ อปท.จะมีบทบาทในการประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องเพิ่มเงื่อนไขมากกว่าที่เป็นอยู่ในโครงสร้างกระจายอำนาจปัจจุบันที่ตั้งอยู่บนแนวคิด “ท้องถิ่น” แบบดั้งเดิมในบริบทของรัฐบาลราชการไทย เพราะในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (โครงการ Eastern Economic Corridor หรือ EEC , อีอีซี) ผลงานวิจัยในบทที่ 7 ในเล่มนี้ พบว่าผู้นำในท้องถิ่น กลับกลายมาเป็นพันธมิตรของชนชั้นนำอีอีซี ในการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน²³ เพราะนักการเมือง อปท.หลังการเลือกตั้งมักรับบทบาทในการตัดสินใจแทนประชาชน มากกว่าจะเป็นตัวแทนรักษาประโยชน์ของประชาชน

ดังนั้น ปัญหาในเชิงเทคนิคที่ อปท.ขาดแคลน จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ต้องปรับ อีกส่วนที่สำคัญมากกว่ามากคือ ในการจะเป็นผู้ประสานผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องเสริมด้วยประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือ เช่น การจัดเวทีพหุภาคีของท้องถิ่นหรือเสริมด้วยประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างจริงจัง การส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นอย่างเต็มที่²⁴

²³ ดูชัยยนต์และคณะ บทที่ 7 ในเล่มนี้

²⁴ ในกรณีที่ภาคประชาชนในพื้นที่แข่งขันและตระหนักในสิทธิของตนตามกฎหมายเป็นอย่างดี สามารถผลักดันให้องค์กร อปท.เป็นตัวแทนพวกเขาที่เดือดร้อนประสานกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องช่วยลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชนเรื่องที่ดินได้สำเร็จ เช่น ร่วมจัดการปักปันเขต “ป่า” แยกจากเขตที่ชาวบ้านถือครองมาก่อนและร่วมกันรับรองเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินให้กับประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติ ให้เป็นที่รับรู้กัน แต่ในระยะยาว จะต้องมีการปรับแก้กฎหมายที่กำกับอปท. ให้สามารถมีบทบาทและอำนาจช่วยกำกับดูแลที่ดินระดับพื้นที่ ในแนวทางที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างสันติสุข ให้ดู วิวัฒน์ วิลาสินี และ อาณูช, 2563; วิวัฒน์ และอิบรอฮิม 2561 ดูกรณีศึกษาในบทที่ 5 โดยณัฐกานต์ในเล่มนี้ด้วย

การก่อสร้างใหม่ดังกล่าวข้างต้นต้องใช้เวลา ในส่วนต่อไปเป็นข้อเสนอแนะในรายละเอียดที่ได้จากกรณีศึกษาในผลงานวิจัยอีก 8 ประการ ที่สามารถปฏิบัติได้ทันทีในระหว่างที่ยังใช้กรอบสถาบันด้านองค์กรและกฎหมายเดิมอยู่

4.2 ข้อเสนอแนะในกรอบของความยุติธรรมจากกรณีศึกษา 8 ประการที่ทำได้ทันที

จากข้อค้นพบข้างต้นนักวิจัยมีข้อเสนอแนะเป็นแนวทางเพื่อปรับปรุงระบบกำกับดูแลที่ดิน และมีบางส่วนเป็นการเสนอแนะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ให้ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปที่สำคัญและสามารถทำได้ทันที 8 ประการ ดังนี้

4.2.1. ยึดหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำกับดูแลที่ดินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่

กระบวนการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่ทำอยู่เดิม ต้องให้มีกระบวนการเจรจาต่อรอง และบรรลุข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่แต่ละแห่ง เป็นกระบวนการที่โปร่งใส โดยต้องมีการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบ และการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลต้องให้ความเห็นชอบ ที่สำคัญกระบวนการเหล่านี้ต้องปลอดจากการชี้นำของบรรดาอิทธิพลในพื้นที่ ต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อชุมชน โดยยึดหลักประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังตามกระบวนการทุกขั้นตอน โดยในกระบวนการนี้อาจมีสถาบันการศึกษา หรือองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น เป็นฐานรองรับช่วยเหลือด้านการจัดระบบข้อมูล การสำรวจความเห็น

4.2.2. การชดเชยผู้เสียประโยชน์

ต้องมีกฎหมายใหม่ๆ ซึ่งอาจออกเป็นกฎกระทรวง หรือมติคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะส่งเสริมความมั่นคงของอาชีพและการจ่ายค่าชดเชยและเยียวยาในกรณีประชาชนถูกขอให้ออกจากพื้นที่ที่เคยทำกินอยู่ หรือถูกเพิกถอนสิทธิใช้ที่ดิน

4.2.3 การเอาผิดกับเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจไม่ถูกต้อง

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐทำผิดกฎหมายหรือมีการใช้อำนาจในทางที่ผิด เป็นที่ประจักษ์และได้รับการพิสูจน์เป็นแน่ชัด ต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมตลอดถึงผู้อื่นที่มีบทบาทเกี่ยวข้องทางตรงเป็นที่ประจักษ์

4.2.4 มนุษยนิยม และ อำนาจนิยม กับการจัดการเรื่องป่า

การกำกับดูแลที่ดิน “ ‘ป่า’ การเมือง”²⁵ ที่มีความรุนแรงมากขึ้นนั้นสามารถแก้ไขได้ง่ายขึ้น โดยภาครัฐต้องเปลี่ยนทัศนคติมุมมองจากอำนาจนิยม ให้เป็นมนุษยนิยม ใช้หลักการในข้อ 4.1.1 วิธีการ และมาตรการที่

²⁵ ทั้งในความหมายที่ว่า รัฐใช้ความรุนแรงดันคนออกจากป่าอย่างชอบธรรมเพื่อธำรงรักษาความมั่นคงของประเทศสมัยสงครามเย็น (Peluso, N.L. & Peter Vandergeest, 2011) และแม้ไม่มีสงครามเย็นแล้วยังกระทำอยู่โดยขยายเป็นความมั่นคงด้าน

เสนอแนะในข้อ 4.2.1 ; 4.2.2; 4.2.3 สำหรับกรณีที่รัฐเห็นว่ายังหาทางออกไม่ได้ทันทีเพราะจะต้องมีกระบวนการพิจารณา สำหรับผู้ที่ประสงค์จะอยู่ใน “ป่า” อันเป็นที่อยู่มาก่อนเดิม ก็ควรมีนโยบายผ่อนปรนให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า “บุกรุก” ที่ดินรัฐ เพราะขัดกับกฎหมายปัจจุบัน ได้อยู่ในที่เดิมไปก่อน ในขณะที่พิจารณาหาทางออกที่เหมาะสม ไม่ควรใช้ความรุนแรงหรือดำเนินคดีชั้นศาลทันที เพราะการบุกรุกที่ป่า “ไม่ได้เป็นสิ่งชั่วร้ายเหมือนการฆ่าคน”²⁶ การอาศัยทำกินอยู่ในเขตป่าซึ่งมาที่หลังไม่ใช่อาชญากรรมที่จะต้องลงโทษจำคุกไม่ให้ประกันตัวผู้คดี อนึ่งนิยาม “ป่า” ที่ว่า ต้องไม่มีคนอยู่อาศัย ก็ยังเป็นสิ่งที่ถกเถียงกันได้ และประสบการณ์ของหลายประเทศในเรื่องนี้ก็มีความหลากหลายในแนวทางที่เป็นมนุษยนิยม และอนุรักษ์ได้ด้วยในขณะเดียวกัน²⁷

การพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน ซึ่งยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมาก ที่อยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐและต้องการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การใช้เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น หรือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นหลัก จะเป็นอุปสรรคกับประชาชน เนื่องจากในหลายกรณีแม้ประชาชนจะอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ แต่ไม่มีเอกสารหลักฐานดังกล่าว ดังนั้นจำเป็นต้องให้น้ำหนักกับพยานหลักฐานอื่นมากขึ้น เช่น พยานบุคคล ที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นมาก่อนและสามารถเป็นพยานให้กับผู้ที่ต้องการพิสูจน์สิทธิได้ และยังมีพยานวัตถุ เช่น วัด โบราณสถาน สิ่งปลูกสร้าง พืชผลอาสิน รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ เช่น ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชุมชน โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในพื้นที่ นอกจากนี้ การใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์ แม้จะเป็นหลักฐานที่เป็นวิทยาศาสตร์ แต่ก็ต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง เพราะอาจมีบางกรณีที่ไม่เห็นร่องรอยได้ เช่น กรณีชาวบ้านที่ทำไร่หมุนเวียน รวมทั้งยังมีปัญหาความล่าช้าในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญมีจำนวนน้อย ปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน ดังนั้นหากใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นตัวตัดสินชี้ขาด อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนได้ ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ หากพบว่า ประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐจริง รัฐต้องเร่งออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนโดยเร็ว

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มีส่วนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ดูแลทรัพยากรป่า

ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือเป็นแหล่งต้นน้ำ และในกระบวนการนี้ก็ได้สร้างอำนาจหน้าที่และความชอบธรรมให้แก่หน่วยงานรัฐที่กำกับ “ป่า” โดยตรงและฝ่ายความมั่นคงที่เข้ากำกับควบคุมและจัดการพื้นที่ป่าและกีดกันกลุ่มอื่นๆออกไปโดยมองว่าล้วนเป็นภัยคุกคามการดำรงอยู่ของ “ป่า”

²⁶ มานิตย์, 2019.

²⁷ ดูเช่น THECITIZEN.PLUS Thai PBS 18 March 2021, สัมภาษณ์ ศ.ดร.สมศักดิ์ สุวงศ์ ในประเทศไทยเองการกำกับดูแลที่ดินอย่างมีศิลป์และการรวมตัวอย่างแข็งขันของภาคประชาชนที่เผชิญปัญหา สามารถผลักดันให้อปท.มีบทบาททำโครงการปักปันเขตที่รัฐและที่ประชาชนครอบครองโดยมีข้อตกลงร่วมกันในการให้การรับรอง พื้นที่ส่วนรัฐ - พื้นที่ส่วนประชาชนที่ชัดเจน พร้อมทั้งแนวทางการอนุรักษ์ร่วมกันก็ได้เกิดขึ้น ทำให้พื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งรุนแรงและยาวนานสงบลงได้ ดูผลงานวิจัยของ วิวัฒน์ วิชาสิน และ อาณูช, 2563; วิวัฒน์ และอิบรอฮิม 2561 ในจากผลงานชิ้นหลังนี้ ผู้วิจัยทั้งสองสรุปว่า “การแก้ไขปัญหาดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืน จำเป็น...ต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการที่ดินในระดับพื้นที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...ด้วยกระบวนการของชุมชนและองค์กรชุมชน [สภาองค์กรชุมชน ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนพ.ศ.2551] โดยหน่วยงานของภาครัฐในส่วนกลางจะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ที่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ ...[โดย] มาจากการทำประชาคมของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้ร่วมกันกำหนดระเบียบและกติกาใช้กันเองในชุมชน” (ข้อสรุปผลงานของวิวัฒน์ และอิบรอฮิม 2561 เป็นการสื่อสารเฉพาะบุคคลกับผู้เขียนบทที่ 1 นี้ ทางอีเมล)

ไม้และที่ดินมากขึ้น แต่มีข้อจำกัดหลายมิติ จำเป็นต้องออกกฎหมายลูกหรือมีทางออกในระดับ กฎกระทรวงและระเบียบที่กำลังพิจารณา ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน รวมทั้งมีมุมมองในการ การกำกับดูแลที่ดินแบบใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ แก้ไขในประเด็นเรื่องโทที่สูงเกินควร และการ พิจารณาคดีในชั้นศาลเกี่ยวกับพื้นที่หรือชุมชนที่มีคดีความกับหน่วยงานรัฐเรื่องที่ดินหวงห้าม ก็ควร มีเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นการคุ้มครองคน โดยใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม

อนึ่ง พื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีการสำรวจการอยู่อาศัยของประชาชนตามกฎหมายใหม่ อาจ ต้องทบทวนว่า การสำรวจครบถ้วนแล้วหรือไม่ และยังปรากฏว่า มีบางส่วนที่เป็นการสำรวจเฉพาะ เส้นรอบนอกของพื้นที่ อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับแนวทางของรัฐ หรือต้องการ เอกสารสิทธิ หรือเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของรัฐประเภทอื่น ซึ่งรัฐบาลควรมีแนวทางในการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว

4.2.5 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผังเมือง ในภาวะที่ปัญหาที่ดินจะซับซ้อนมากขึ้น ในอนาคตจากการขยายตัวของเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเพิ่มความเข้าใจในปัญหาเรื่องที่ดินและการกำกับ ดูแลที่ดินที่เหมาะสม

ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในด้านการกำกับดูแลที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีอำนาจและงบประมาณเพื่อการวางแผนจัดหาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ รวมทั้งจัดให้มี ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมให้แก่ประชาชน และมีการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเมืองรอง ที่ขาดพลวัตในตัวเองดังเช่นในเมืองรุ่ง เช่น กรุงเทพฯ ภูเก็ต เพื่อที่ว่าแต่ละจังหวัด สามารถวางแผน เพื่อส่งเสริมการทำมาหากิน หาประโยชน์จากพลังงานหมุนเวียน ลดภาวะมลพิษให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนไปในแต่ละจังหวัด อีกทั้งผลกระทบของภาวะโลกร้อน เกษตรกรรายย่อยใน ชนบทอาจจะต้องพึ่งพาการเข้าถึงและต้องการความมั่นคงในที่ดินทำกินสูงขึ้น มินัยยะเชื่อมโยงไปถึง ความจำเป็นที่การกำกับดูแลที่ดิน จะต้องมีความยืดหยุ่น ในแนวทางการกระจายอำนาจ มากกว่าการ รวมศูนย์อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีบทบาทเพิ่มขึ้นทั้งในการมีส่วนกำกับดูแลที่ดิน และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจตามภูมิภาค และในระดับจังหวัดต่างๆ

ในฉากทัศน์ส่วนอนาคตที่สรุปใน หัวข้อ 2 ณ.ในประเด็นที่ว่าปัญหาที่ดินจะซับซ้อนมากขึ้นใน บริบทของการขยายตัวของเมือง ภาวะโลกร้อน พลังงานหมุนเวียน และการลดมลพิษ ที่กล่าวแล้ว บทบาทของผังเมืองจะสำคัญมากขึ้น เท่าที่ผ่านมารัฐวางแผนด้านการกำกับดูแลที่ดิน โดยอาจจะ ไม่ได้มองบริบทของอนาคตอย่างเพียงพอ เช่น เรื่องผังเมือง อาจไม่ได้สนใจในความสำคัญของผังเมือง และขาดฉากทัศน์ส่วนอนาคตที่สมจริง

การขยายตัวของเมือง การรุกคืบเข้าใช้ที่ดินชนบทและราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นมาก หมายความว่า “ยิ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มมากขึ้น การปรับปรุง ระบบผังเมืองและการกำหนดเงื่อนไขในการใช้ที่ดินและการพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนลักษณะการ ใช้ที่ดินก็จะยิ่งมีความจำเป็นมากขึ้นเท่านั้น ฉะนั้นการปฏิบัติและให้ความชัดเจนเกี่ยวกับผังเมืองต้อง

ดำเนินการควบคู่กับการเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ และการแบ่งประโยชน์ในการใช้ที่ดิน และกำไรจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น”

4.2.6 ทบทวนการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุและที่ดินรัฐอื่นๆที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ หรือเป็นการสวมสิทธิ

การถือครองที่ดินราชพัสดุโดยหน่วยงานราชการบางแห่งที่มีเป็นล้านๆไร่ เพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงหรือการราชการลับ อาจเกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ควรพิจารณาทบทวน ควรส่งมอบคืนกรมธนารักษ์ เพื่อให้กรมฯพิจารณาแนวทางในการให้ชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

การให้เช่าที่ดินและอาคารของกรมธนารักษ์ ควรปรับปรุงเรื่องสัญญาเช่าให้เป็นธรรมและเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์กับประเภทของกลุ่มผู้เช่า เช่น อัตราค่าเช่า ควรปรับให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน

ที่ดินรัฐอื่นๆที่หมดสัญญาสัมปทานหรือหมดสัญญาเช่าเชิงพาณิชย์ รัฐควรพิจารณานำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัย เป็นมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ

ควรมีการตรวจสอบข้อมูลรายชื่อผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. และขนาดการถือครองที่เป็นจริงในปัจจุบัน ว่ามีการสวมสิทธิหรือไม่ ผู้ถือครองมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายระบุหรือไม่ ขนาดการถือครองเป็นไปตามที่กฎหมายระบุหรือไม่ หากพบว่า มีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รัฐต้องนำมาจัดสรรให้แก่ผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อไป

4.2.7 มาตรการป้องกันการเก็งกำไรที่ดิน ปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในกรณีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของคนต่างชาติ

จำเป็นจะต้องมีระบบภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสม²⁸ เพื่อจำกัดการสะสมที่ดินเพื่อการเก็งกำไร โดยตัวแทนอำพรางและนักลงทุนกระเป๋านัก ซึ่งส่งผลทำให้ความเหลื่อมล้ำและความไม่มั่นคงด้านที่ดินเพิ่มขึ้น

สำหรับธุรกรรมอำพรางในกรณีโอนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของคนต่างชาติ ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย หรือออกกฎหมายใหม่ให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมอำพราง สามารถตรวจสอบได้จริง มีกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน และมีบทลงโทษที่สามารถควบคุมการทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าว

4.2.8 บทบาทของระบบข้อมูล

การบริหารจัดการดูแลที่ดินจะต้องอาศัยระบบข้อมูลที่ชัดเจน ใช้งานง่ายและเปิดเผยให้สาธารณชนได้ค้นหาและรับทราบได้ ภาครัฐต้องจัดทำแนวเขตที่ดินประเภทต่างๆของรัฐให้ชัดเจน

²⁸ โดยหลักการ ภาษีที่ดินควรสูงกว่าอัตราเฉลี่ยราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นรายปี มิฉะนั้นเจ้าของที่ดินก็ยอมจ่ายภาษีเพื่อรอขายในอัตราที่สูงมากกว่าค่าใช้จ่ายภาษีหลายเท่า

การปรับแก้แนวเขตต้องให้ประชาชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วยเพื่อการยอมรับของประชาชน นอกจากนั้นต้องปรับปรุงระบบสารสนเทศที่ดินทุกประเภทให้ชัดเจนเป็นระบบ ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ระบบสารสนเทศที่ดินนี้ต้องไม่ใช่เพื่อการใช้งานของรัฐเองเท่านั้น แต่เพื่อบริการประชาชน เช่น ระบบสารสนเทศที่ดินสำหรับการตรวจสอบสิทธิในที่ดิน (Land Information System for Land Right Verification: LIV) และการบริการด้านข้อมูลและเอกสารผ่านระบบออนไลน์อื่นๆ และต้องเปิดกว้างให้นักวิจัยขอใช้ข้อมูลเพื่อการศึกษาวิจัยโดยไม่ทราบข้อมูลส่วนบุคคลได้ด้วย ในเรื่องเหล่านี้ นั้นภาครัฐก็ได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบสารสนเทศด้านที่ดินแล้ว ควรจัดทำให้เร็วขึ้น

รายการอ้างอิง

- คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร.2564. “ประวัติศาสตร์ไทยในมิตินาถาไกล,” *ฟ้าเดียวกัน* ฉบับพิเศษ 80 ปี นิธิ เอียวศรีวงศ์ ปัญญาชนแห่งสยามยุคเปลี่ยนผัน, ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2564: 15-38.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา .2540. *เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต*, กรุงเทพฯ บริษัท สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช .2561. สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาติ“. ในราชบัณฑิตยสถาน อนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.ม.ว.ม .ช.ป.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ม.ราชบัณฑิตยสถาน ณ วัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร วันเสาร์ที่ ๓ พฤศจิกายน.
- ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ.2559. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาบทบาทของ“เข้าถึงได้จาก .เสนอสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ”ที่ดินในอนาคต
https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG_5740017
- มานิตย์ จุมปา .2562. “กฎหมายกับความยุติธรรมใน ‘ที่ดินป่าสงวน’,” *รัฐสภา* ๐2/12/2019. <chula.ac.th> เข้าถึง 9/12/2564.
- วิวัฒน์ ฤทธิมา วิลาสินี ธนพิทักษ์ และอานูช ศิริรัฐนิคม .2563. รายงานฉบับสมบูรณ์ การบริหารจัดการที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน พื้นที่แถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดพัทลุง ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัย กองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยทักษิณประจำปีงบประมาณ 2560
- วิวัฒน์ ฤทธิมา อิบบรอฮิม สารีมาแซ .2561. รายงานฉบับสมบูรณ์ ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการแก้ปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืนได้รับ .ทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติประเภททุน
- ศิริศักดิ์ จีงถาวร.2563. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในพื้นที่ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอสองแคว จังหวัดสระแก้ว,” *วารสารการเมืองการบริหารและกฎหมาย*, ปีที่ 12 เล่ม 1, มีนาคม.
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.2016. “ป่า 40 % หมกมุ่นในเป้าหมาย หรือวิธีการ “ตอนที่ 1 ว่าด้วยตอบคำถาม.” <https://www.idi.or.th/2016/12/09/_trashed-28/>
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2554. “ความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างกับการถือครองที่ดินแลกเปลี่ยนโดยอานันท์ กาญจนพันธุ์” *Social Equity & Health* เข้าถึง 18 ธ.ค.2561
- อุกฤษ มงคลนาวิน. 2561. “พระอัจฉริยภาพทางกฎหมาย ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9,” (จบ), *มติชน* วันที่ 14 มกราคม.
- Ilaw .2559. “สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: ประชาชนมีสิทธิถ้ากฎหมายไม่ห้ามและไม่กระทบความมั่นคง,” 22 ก.ค.2559.
- Arroyo-Rodriguez, Victor, Lenore Fahrig, James I.Watling, Justic Nowakowski, Marcelo Tabarelli, Lutz Tischendorf, Felipe P.L. Melo, Braulio A. Santos, Maira Benchimol, Jose Carlos Morante-Filho, J.W. Ferry Slik, Ima C.G.Viera and Teja Tschamntke. 2021.“Preserving 40% forest cover is a valuable and well-supported conservation guideline: reply to Banks-Leites et al” *Ecology*

Letters, 24: 1114-1116.

<https://www.authorea.com/users/267106/articles/-487794the-suggestion-that-landscapes-should-contain--40of-forest-cover-lacks-evidence-and-is-problematic>

Banks-Leites, C., Cecilia Larraso, Luis R'Carrasco, Leandro R' Tambosi and E.T. Milner-Gulland. 2021. "The suggestion that landscape should contain 40% forest cover lacks evidence and is problematic," *Ecology Letters*, 24:1112-1113.

<https://www.authorea.com/users/267106/articles/-487794the-suggestion-that-landscapes-should-contain--40of-forest-cover-lacks-evidence-and-is-problematic>

George, Henry (1881). *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depression, and of Increase of Want with Increase in Wealth*, New York: D. Appleton and Company, Fifth edition of 1881.

Hirsch, Philip and Natalia Scurrah. (2015). *The Political Economy of Land Governance in the Mekong Region*. Sydney: University of Sydney.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

Peluso, N. L. & Peter Vandergeest. (2011). "Political Ecologies of War and Forests: Counterinsurgencies and the Making of National Natures," *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.101, Issue 3: 587-608.

Polanyi, Karl (2001). *The Great Transformation : The Political and Economic Origins of Our Time* , Forward by Joseph E. Stiglitz, Introduction by Fred Block, Second Beacon Paperback edition. Boston, Massachusetts: Beacon Press.

Synge, H. (2004). *European Models of Good Practice in Protected Areas*, IUCN. https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/styles/publication/public/book_covers/BC-PAPS-014.jpg

Wapner, Paul (2014). "The Changing Nature of Nature: Environmental Politics in the Anthropocene", *Global Environmental Politics*, Vol. 14, issue 4, 36-54. http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/GLEP_a_00256

บทที่ 2

การใช้ที่ดินรัฐและการใช้ที่ดินแบบไม่เป็นทางการ: นัยยะต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม

ดวงมณี เลาวกุล

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ต้องการตอบคำถามว่า การใช้ที่ดินรัฐและการใช้ที่ดินแบบไม่เป็นทางการ มีผลต่อการกระจุกตัวของที่ดินมากน้อยเพียงใด และส่งผลต่อการเพิ่มระดับความเหลื่อมล้ำในสังคมหรือไม่

ผลการศึกษาพบว่า การถือครองที่ดินในประเทศไทยโดยภาครัฐมีมากกว่าภาคเอกชน (60:40) แนวเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจน มีการทับซ้อนกันระหว่างที่ดินรัฐด้วยกันเอง และที่ดินรัฐกับเอกชน ประกอบกับปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินของเอกชน และปัญหาการถือครองที่ดินในรูปแบบตัวแทนอำพราง ทำให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิระหว่างภาครัฐและประชาชน การไม่มีสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชน และการเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยประชาชน ทั้งในกรณีที่ประชาชนอยู่มาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และกรณีการเข้าไปใช้ประโยชน์เนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ทำให้มีคดีที่เกี่ยวกับการที่ประชาชนอยู่ในที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นภาพสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในมิติระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างประชาชนกับภาครัฐ แม้ว่าภาครัฐจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมดที่ ซึ่งเกิดจากทั้งปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานของภาครัฐเอง ฐานคิดในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของภาครัฐ และการยอมรับของประชาชนกับแนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

คำสำคัญ: ที่ดินรัฐ, Nominee, ความเหลื่อมล้ำ

1. คำถามในการวิจัย

การใช้ที่ดินรัฐ และการใช้ที่ดินแบบไม่เป็นทางการ (เช่น การโอนที่ดินแบบไม่เป็นทางการ และการใช้ตัวแทนอำพรางในการซื้อที่ดิน) มีผลต่อการกระจุกตัวของที่ดินมากน้อยเพียงใด และส่งผลต่อการเพิ่มระดับความเหลื่อมล้ำในสังคมหรือไม่

2. วิธีการศึกษา

1) การศึกษาเริ่มจากการศึกษาภาพรวมของที่ดินประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงขนาดพื้นที่ของที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ กันในประเทศไทย

2) การศึกษาจะเน้นไปที่การใช้ที่ดินรัฐประเภทต่าง ๆ โดยวิเคราะห์ว่า ที่ดินรัฐคิดเป็นสัดส่วนเท่าไรของที่ดินทั้งหมด มีการนำที่ดินรัฐมาใช้ประโยชน์อย่างไร มีการกระจายไปยังหน่วยงานรัฐต่าง ๆ อย่างไร แต่ละหน่วยงานถือครองที่ดินไว้จำนวนเท่าไร

3) การศึกษาจะพิจารณาทั้งการใช้ที่ดินแบบที่เป็นทางการ (occupancy/leasing) และการใช้ที่ดินแบบไม่เป็นทางการ เช่น การนำที่ดิน ส.ป.ก.ไปใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม การโอนเปลี่ยนมือแบบไม่เป็นทางการ (unregistered transfers) โดยจะทำการศึกษาเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับ การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบของตัวแทนอำพราง (nominee) ว่ามีการบริหารจัดการอย่างไร และส่งผลกระทบในด้านใดบ้าง

4) นำข้อมูลมาวิเคราะห์ว่า การใช้ที่ดินรัฐและการใช้ที่ดินแบบไม่เป็นทางการ ส่งผลต่อการเพิ่มระดับความเหลื่อมล้ำในสังคมหรือไม่

3. ภาพรวมที่ดิน

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดที่เป็นทางการ 320.7 ล้านไร่ จากการรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัย พบว่าเป็นที่ดินเอกชนในการดูแลของกรมที่ดินประมาณ 127.39 ล้านไร่ หรือร้อยละ 39.62 และที่ดินรัฐร้อยละ 60.38 ดังตารางที่ 2.1 โดยที่ดินของรัฐส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่า มีพื้นที่มากที่สุดจำนวน 130.49 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40.59 ของที่ดินทั่วประเทศ ที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จำนวน 39.59 ล้านไร่ (ร้อยละ 12.31) ที่ดินราชพัสดุรวมจำนวน 12.51 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.89) ในจำนวนนี้รวมที่ราชพัสดุที่ใช้ประโยชน์เพื่อความปลอดภัยทางความมั่นคง และที่สาธารณประโยชน์จำนวน 8.78 ล้านไร่ (ร้อยละ 2.73) อย่างไรก็ตามก็ตีข้อมูลที่ดินแต่ละประเภทในตารางที่ 2.1 ถูกจัดเก็บในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และอาจมีพื้นที่ทับซ้อนกัน จึงทำให้พื้นที่รวมแตกต่างจากพื้นที่รวมทั่วประเทศ 320.7 ล้านไร่

ตารางที่ 2.1 ขนาดพื้นที่ในประเทศไทยทศวรรษ 2560

ประเภทที่ดิน	พื้นที่ (ล้านไร่)	ร้อยละ
พื้นที่ป่าทุกประเภท	130.49	40.59
ที่ดินเอกชน (กรรมที่ดิน)	127.39	39.62
เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่รวมที่ดินเอกชน	39.59	12.31
ที่ราชพัสดุ (หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์)	12.51	3.89
ที่ราชพัสดุ (ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ)	2.76	0.86
ที่สาธารณประโยชน์ (ออก น.ส.ล. แล้ว)	6.02	1.87
ที่สาธารณประโยชน์ (ยังไม่ออก น.ส.ล.)	2.76	0.86
รวม	321.52	100.00

หมายเหตุ: ข้อมูลที่ดินในตารางนี้ถูกจัดเก็บในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และยังมีที่ดินประเภทอื่น ๆ อีกเล็กน้อย รวมทั้งอาจมีพื้นที่บางส่วนที่ทับซ้อนกัน จึงทำให้พื้นที่รวมทั้งหมดแตกต่างจากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทย 320.7 ล้านไร่

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

อย่างไรก็ตาม แนวเขตที่ดินแต่ละประเภทยังมีความทับซ้อนกันอยู่ รัฐบาลจึงมีการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4000 (One Map) แต่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ แม้ว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้สั่งการในการประชุมคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการพิจารณากำหนดแนวเขตป่าไม้ใหม่ โดยจัดทำเป็นแผนที่ดิจิทัล มาตราส่วน 1:4000 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมทั้งพัฒนาเป็นแอปพลิเคชันเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2558 แล้วก็ตาม เนื่องจากที่ดินแต่ละประเภทที่อยู่ในความดูแลของแต่ละหน่วยงานมีพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่ ทำให้ในเบื้องต้นผลรวมของพื้นที่ของที่ดินแต่ละประเภทรวมกันได้ 465.08 ล้านไร่ (ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร , ม.ป.ป.) ซึ่งมากกว่าขนาดของประเทศไทย

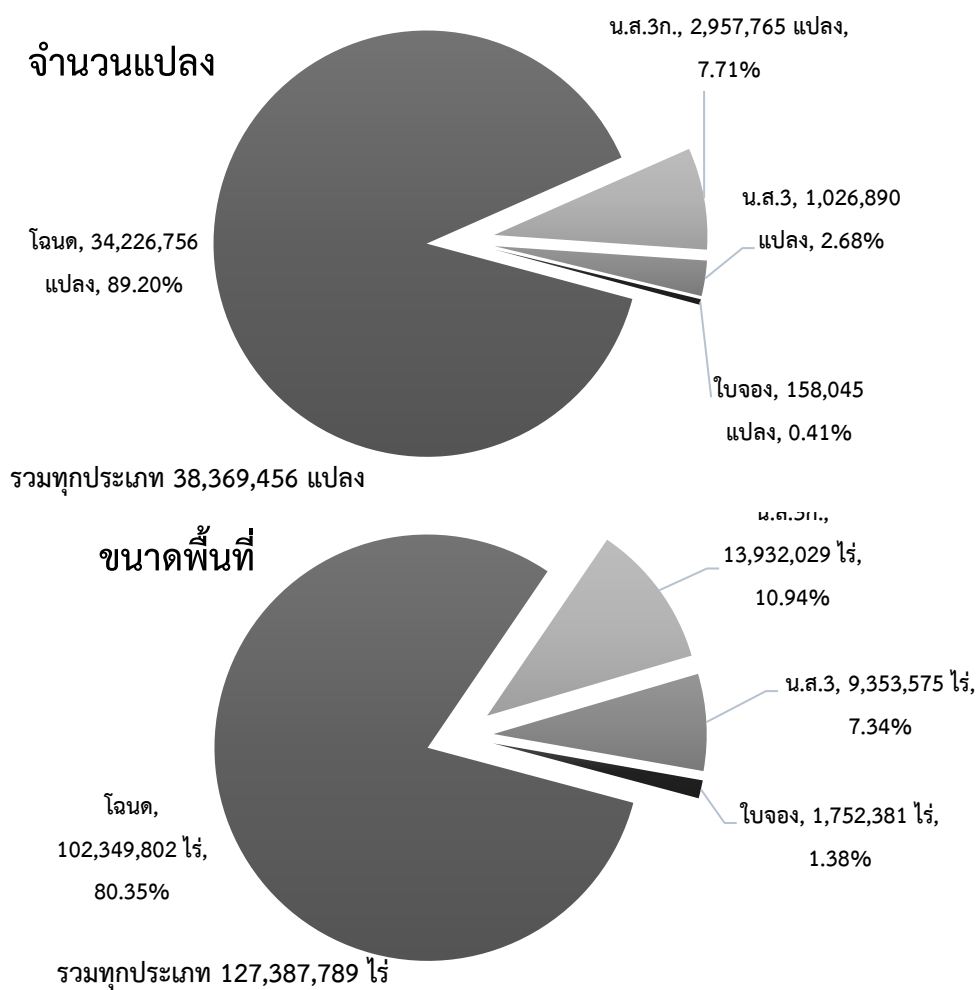
สำหรับที่ดินซึ่งถือครองโดยเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมที่ดิน จำนวน 127.388 ล้านไร่ เอกสารสิทธิทั่วประเทศนับตั้งแต่การออกเอกสารสิทธิครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2444 จนถึงเมื่อพฤษภาคม พ.ศ. 2563 พบว่า มีจำนวนเอกสารสิทธิทั้งสิ้น 38.37 ล้านแปลง แบ่งเป็น โฉนด จำนวน 34.23 ล้านแปลง (ร้อยละ 89.20) น.ส.3ก จำนวน 2.96 ล้านแปลง (ร้อยละ 7.71) น.ส.3 จำนวน 1.03 ล้านแปลง (ร้อยละ 2.68) และใบจอง จำนวน 0.16 ล้านแปลง (ร้อยละ 0.41) ดังแสดงในตารางที่ 2.2 และแผนภาพที่ 2.1

ตารางที่ 2.2 ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ
ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก ปี พ.ศ. 2444 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ แปลง	จำนวนเนื้อที่			
		ไร่	งาน	วา	ร้อยละ
โฉนด	34,226.756 (89.20%)	102,349,802	3	43	80.35
น.ส.3 ก	2,957,765 (7.71%)	13,932,029	1	2.65	10.94
น.ส.3	1,026,890 (2.68%)	9,353,575	2	62.59	7.34
ใบจอง	158,045 (0.41%)	1,752,381	1	17.25	1.38
รวม	38,369,456	127,387,789	0	25.87	

ที่มา: กรมที่ดิน (ข้อมูล ณ 13 กรกฎาคม 2563). ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ

แผนภาพที่ 2.1 ปริมาณหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ ณ พฤษภาคม พ.ศ. 2563



ที่มา: กรมที่ดิน. (ข้อมูล ณ 13 กรกฎาคม 2563). ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ.

เมื่อจำแนกปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศเป็นรายภาค พบว่า ช่วงตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก ปี พ.ศ. 2444 จนถึงกันยายน พ.ศ. 2562 (ช่วงเวลาการจัดเก็บข้อมูลต่างกับตารางที่ 2.2 และแผนภาพที่ 2.1) มีจำนวนเอกสารสิทธิรวม 38.05 ล้านแปลง เป็นเนื้อที่ 127.46 ล้านไร่ จำแนกเป็นรายภาค ดังแสดงในตารางที่ 2.3 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเอกสารสิทธิในแต่ละประเภทสูงที่สุด และเมื่อรวมทุกประเภท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเอกสารสิทธิประมาณ 13 ล้านแปลง คิดเป็นร้อยละ 34.15 ของจำนวนเอกสารสิทธิทั้งหมดทุกประเภท ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีจำนวนเอกสารสิทธิน้อยที่สุด จำนวน 2.19 ล้านแปลง คิดเป็น ร้อยละ 5.75 ของจำนวนเอกสารสิทธิทั้งหมดทุกประเภท ส่วนจำนวนห้องชุดพบว่าในกรุงเทพมหานครมีจำนวนมากที่สุด หรือเป็นครึ่งหนึ่งของทั้งประเทศ (ร้อยละ 50.10) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนน้อยที่สุด (ร้อยละ 1.45)

ตารางที่ 2.3 ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดิน รายภาค

ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก ปี พ.ศ. 2444 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2562

ภาค	โฉนด				น.ส.3 ก				น.ส.3			
	แปลง	ไร่	งาน	วา	แปลง	ไร่	งาน	วา	แปลง	ไร่	งาน	วา
กทม.	2,189,392	893,362	3	80.19	-	-	-	-	89	1,665	2	95
ภาคกลาง	6,437,361	17,265,685	2	87.00	230,961	1,361,668	-	86.80	150,305	1,185,130	3	42.30
ภาคเหนือ	6,565,330	21,199,786	-	68.10	448,182	2,303,770	3	2.60	254,904	2,122,461	3	45.40
ภาคตะวันออก	2,491,379	8,089,404	-	79.80	110,759	759,197	2	30.20	44,784	536,361	2	73.19
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	11,372,665	43,159,167	3	10.30	1,205,067	5,872,763	3	31.90	339,335	3,809,008	2	81.11
ภาคใต้	4,850,024	11,712,706	2	2.30	979,145	3,962,601	-	30.10	227,711	1,614,900	-	40.71
รวม	33,906,151	102,320,113	1	27.69	2,974,114	14,260,001	1	81.60	1,017,128	9,269,528	3	77.71

ภาค	ใบจอง				รวมเอกสารสิทธิทุกประเภท				ห้องชุด
	แปลง	ไร่	งาน	วา	แปลง	ไร่	งาน	วา	
กทม.	-	-	-	-	2,189,481	895,028	2	75.19	794,474
ภาคกลาง	7,323	88,168	2	6.00	6,825,950	19,900,653	1	22.10	472,795
ภาคเหนือ	50,183	301,332	-	8.00	7,318,599	25,927,530	3	24.10	56,596
ภาคตะวันออก	8,280	162,722	2	35.00	2,655,202	9,547,686	-	18.19	195,388
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	78,345	885,457	2	94.55	12,995,412	53,726,398	-	17.86	22,969
ภาคใต้	13,172	176,682	2	54.30	6,070,052	17,466,890	1	27.41	43,659
รวม	157,303	1,614,363	1	97.85	38,054,696	127,464,007	-	84.85	1,585,881

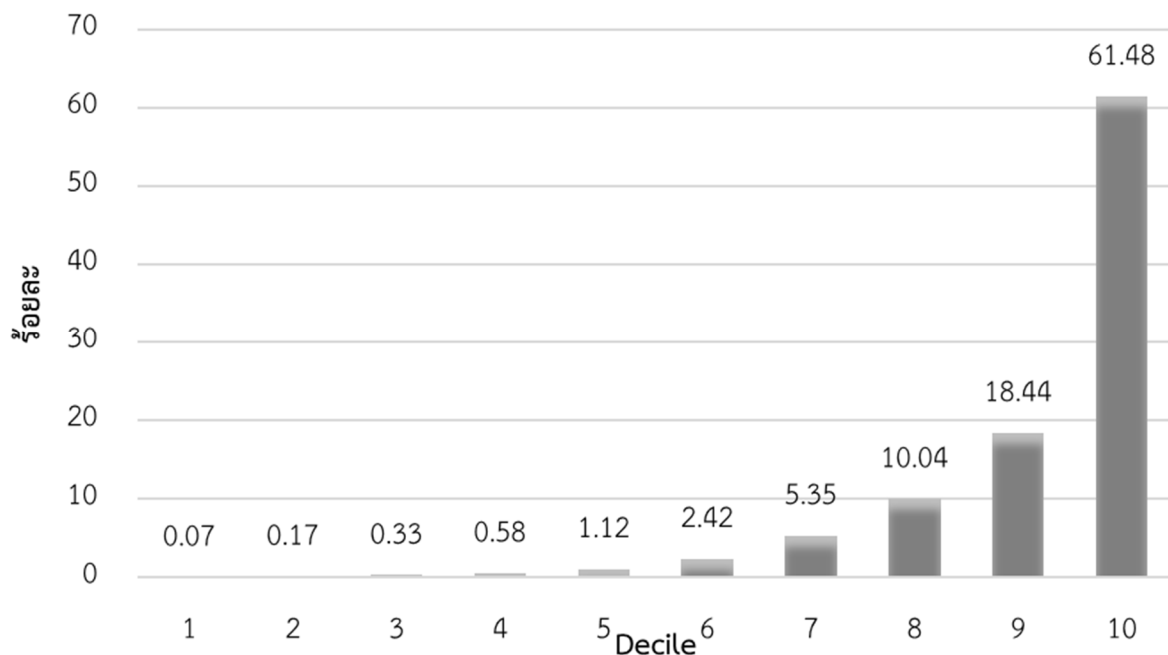
ที่มา: กรมที่ดิน (2563). รายงานประจำปีกรมที่ดิน 2562 (น. 103).

4. ภาพรวมการกระจายการถือครองที่ดิน

เมื่อพิจารณาสัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ในปี พ.ศ. 2555 โดยจำแนกผู้ถือครองที่ดินเป็น 10 กลุ่ม ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.2 พบว่า ผู้ถือครองที่ดินในกลุ่มที่ 1 มีสัดส่วนการถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.07 ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกลุ่มที่ 10 มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 61.48 ซึ่งกลุ่มที่ 10 ถือครองที่ดินมากกว่ากลุ่มที่ 1 อยู่ 855 เท่า

แผนภาพที่ 2.2 สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน

จำแนกตามผู้ถือครอง 10 กลุ่ม: ประเภทบุคคลธรรมดา และประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล. (2556). “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร. รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย สู้สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป.

หากจำแนกผู้ถือครองที่ดินเป็น 5 กลุ่ม พบว่า ผู้ถือครองที่ดินในกลุ่มที่ 1 มีพื้นที่ถือครองรวมทั้งสิ้นประมาณ 232,790 ไร่ (ร้อยละ 0.25) จากจำนวนผู้ถือครองทั้งสิ้น 3.18 ล้านราย และสัดส่วนการถือครองที่ดินจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามกลุ่มที่สูงขึ้น ซึ่งผู้ถือครองที่ดินในกลุ่มที่ 5 มีพื้นที่ถือครองรวมทั้งสิ้นประมาณ 75,827,412 ล้านไร่ (ร้อยละ 79.93) โดยผู้ถือครองที่ดินในกลุ่มที่ 5 ถือครองที่ดินมากกว่าผู้ถือครองที่ดินในกลุ่มที่ 1 สูงถึง 325.73 เท่า ดังแสดงในตารางที่ 2.4

ผู้ถือครองที่ดินในกลุ่มที่ 1 มีค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินเพียง 29.27 ตารางวาต่อราย โดยที่รายที่ถือครองต่ำสุดมีที่ดินอยู่ 1 ตารางวา และรายที่ถือครองสูงสุดมีที่ดิน 52.79 ตารางวา แต่สำหรับกลุ่มที่ 5 มีค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดิน 23 ไร่ 3 งานต่อราย โดยที่รายที่ถือครองสูงสุดมีที่ดินสูงถึง 632,263 ไร่ ดังแสดงในตารางที่ 2.5 อีกทั้งยังพบว่าเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน มีร้อยละ 50 ของผู้ถือครอง ถือครองที่ดินอยู่ไม่เกิน 1 ไร่ ร้อยละ 22 ของผู้ถือครอง ถือครอง 1-5 ไร่ และร้อยละ 28 ของผู้ถือครอง ถือครอง มากกว่า 5 ไร่

ตารางที่ 2.4 ผลรวมของพื้นที่ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน

จำแนกตามผู้ถือครอง 5 กลุ่ม: ทั้งประเภทบุคคลธรรมดา และประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555

Quintile ที่	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)	ผลรวมพื้นที่ถือครองทั้งสิ้น			ร้อยละ
		ไร่	งาน	ตารางวา	
Quintile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	3,181,406	232,790	2	89.81	0.25
Quintile 2	3,180,094	860,042	3	23.69	0.91
Quintile 3	3,178,480	3,351,173	-	10.37	3.53
Quintile 4	3,180,085	14,597,194	-	20.31	15.39
Quintile 5 (พื้นที่มากที่สุด)	3,179,982	75,827,412	3	95.21	79.93
รวม	15,900,047	94,868,613	2	39.39	100.00
สัดส่วน quintile ที่ 5/1		325.73			

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล. (2556). “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร. รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย สู้สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป.

ตารางที่ 2.5 ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุดและสูงสุดของพื้นที่ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน

จำแนกตามผู้ถือครอง 5 กลุ่ม: ทั้งประเภทบุคคลธรรมดา และประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555

Quintile ที่	ค่าเฉลี่ยพื้นที่ถือครอง			ค่าต่ำสุด (minimum)			ค่าสูงสุด (maximum)		
	ไร่	งาน	ตร.วา	ไร่	งาน	ตร.วา	ไร่	งาน	ตร.วา
Quintile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	-	-	29.27	-	-	1.00	-	-	52.79
Quintile 2	-	1	8.18	-	-	52.80	-	1	73.00
Quintile 3	1	-	21.73	-	1	73.00	1	3	99.97
Quintile 4	4	2	36.08	2	-	-	7	1	39.00
Quintile 5 (พื้นที่มากที่สุด)	23	3	38.09	7	1	39.01	631,263	-	-

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล. (2556). “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร. รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย สู้สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป.

5. การใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตร

การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2560 – 2561 ดังแสดงในตารางที่ 2.6 จากข้อมูลกรมพัฒนาที่ดิน พบว่า พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม จำนวน 178.73 ล้านไร่ (ร้อยละ 55.73) เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าเล็กน้อย และเกือบครึ่งอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากแผนภาพที่ 2.3 จะเห็นว่าส่วนใหญ่ภาคนี้จะเป็นสีเหลือง ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์เพื่อทำนา รองลงมาเป็นภาคเหนือ ส่วนที่เป็นพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 104.66 ล้านไร่ (ร้อยละ 32.63) ลดลงประมาณ 1.2 ล้านไร่ จากปีก่อนหน้า พื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่อยู่ทางภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศ (แสดงด้วยสีเขียว) ในขณะที่การใช้ประโยชน์เพื่อชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง จำนวน 18.74 ล้านไร่ (ร้อยละ 5.84) เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าประมาณ 0.83 ล้านไร่ แม้ว่าตัวเลขพื้นที่ชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาจากแผนภาพที่ 2.3 จะเห็นว่าพื้นที่ชุมชน (สีแดง) กระจุกตัวอยู่บริเวณกรุงเทพฯ-ปริมณฑล และภาคตะวันออก การใช้ประโยชน์เป็น

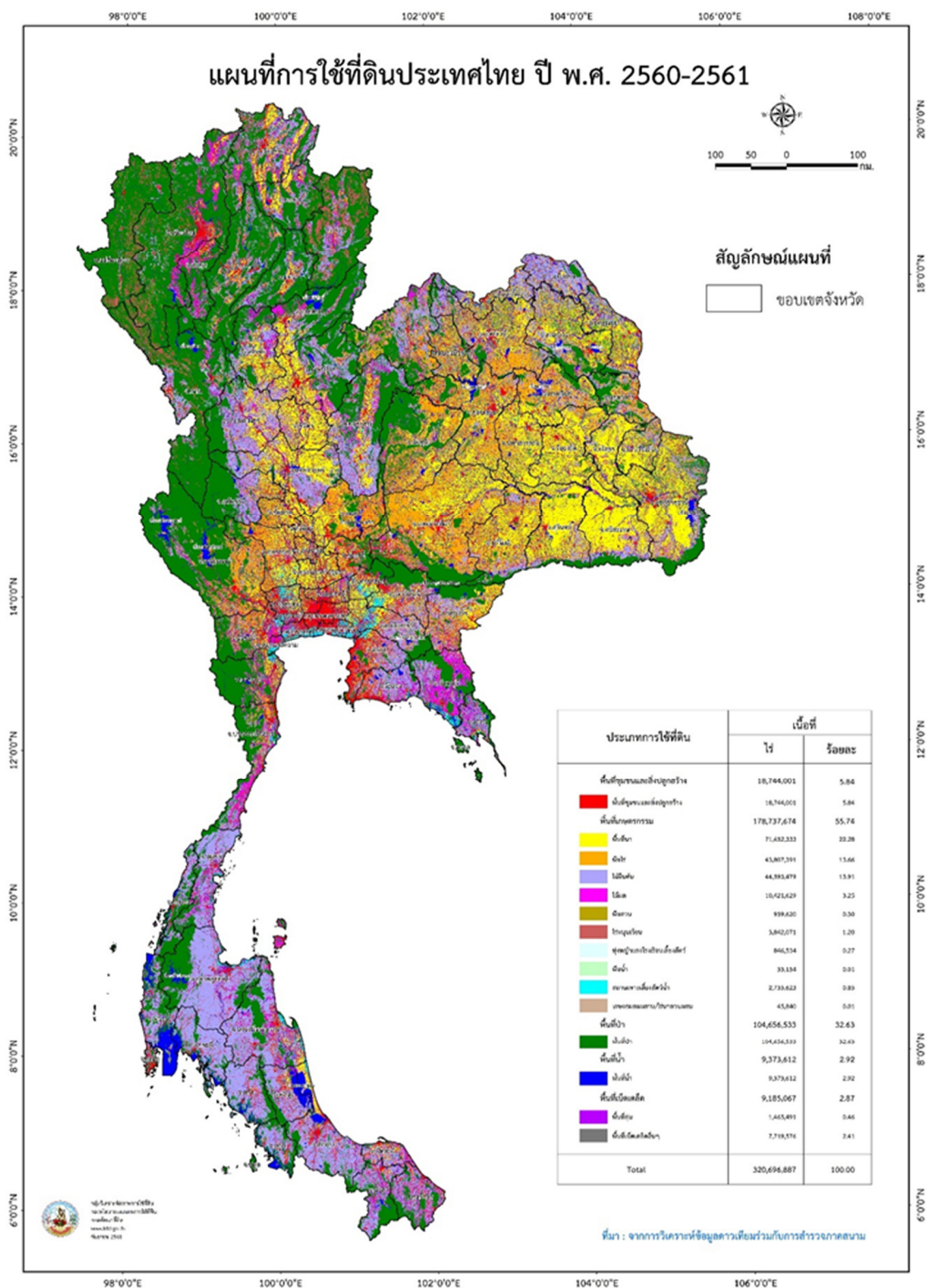
พื้นที่น้ำและเบ็ดเตล็ด จำนวน 9.34 ล้านไร่ (ร้อยละ 2.92) และจำนวน 9.19 ล้านไร่ (ร้อยละ 2.86) ตามลำดับ โดยสรุปเมื่อเทียบกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินปี พ.ศ. 2558 – 2559 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2560) พบว่า พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เบ็ดเตล็ดลดลง ส่วนพื้นที่ชุมชน เกษตรกรรม และ แหล่งน้ำเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2.6 ประเภทการใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 – 2561

ประเภทการใช้ที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)						
	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	รวม	ร้อยละของเนื้อที่ประเทศ
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	4,259,380	6,095,420	4,408,831	1,875,246	2,105,124	18,744,001	5.84
พื้นที่เกษตรกรรม	43,064,465	74,052,057	21,244,118	13,329,202	27,047,832	178,737,674	55.73
นาไร่	94,661	230,313	167,007	109,594	283,814	885,389	0.28
นาข้าว	16,309,378	42,461,320	8,149,316	2,460,243	1,186,687	70,566,944	22.00
พืชไร่	14,815,888	19,079,601	7,134,796	2,736,994	40,112	43,807,391	13.66
ไม้ยืนต้น	3,722,709	10,781,521	1,847,018	5,230,281	23,011,950	44,593,479	13.91
ไม้ผล	3,761,711	857,265	1,928,396	1,846,263	2,027,994	10,421,629	3.25
ไร่นาเวียน	3,837,644	4,427	-	-	-	3,842,071	1.20
สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	87,650	156,660	1,223,649	809,913	457,751	2,735,623	0.85
พื้นที่เกษตรกรรมอื่น ๆ (พืชสวน, พืชไร่เลี้ยงสัตว์, พืชไร่)	434,824	480,950	793,936	135,914	39,524	1,885,148	0.59
พื้นที่ป่าไม้	55,448,017	17,501,845	14,577,092	4,839,833	12,289,746	104,656,533	32.63
ป่าสมบูรณ์	53,095,654	14,423,760	14,011,815	4,181,430	11,763,008	97,475,667	30.39
ป่าเสื่อมสภาพพื้นที่	2,352,363	3,078,085	565,277	658,403	526,738	7,180,866	2.24
พื้นที่น้ำ	1,738,539	3,850,691	1,547,658	627,349	1,609,375	9,373,612	2.92
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	1,517,279	4,033,950	1,672,741	816,182	1,144,915	9,185,067	2.86
พื้นที่ทิ้งร้าง	1,112,791	2,794,451	1,082,978	579,587	770,622	6,340,429	1.98
พื้นที่ลุ่ม	189,084	709,852	216,675	123,470	226,410	1,465,491	0.46
พื้นที่เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ	215,404	529,647	373,088	113,125	147,883	1,379,147	0.43
รวม	106,027,680	105,533,963	43,450,440	21,487,812	44,196,992	320,696,887	100.00

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน. (2562). การใช้ที่ดินประเทศไทย พ.ศ. 2560-2561.

แผนภาพที่ 2.3 แผนที่การใช้ที่ดินประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 – 2561



ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (2562). การใช้ที่ดินประเทศไทย พ.ศ. 2560-2561.

ข้อมูลการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2562 ดังแสดงในตารางที่ 2.7 และในแผนภาพที่ 2.4 มีจำนวน 149.25 ล้านไร่ (ร้อยละ 46.54) พื้นที่ป่าไม้ จำนวน 102.49 ล้านไร่ (ร้อยละ 31.96) และพื้นที่นอกการเกษตร จำนวน 68.95 ล้านไร่ (ร้อยละ 21.50) จากพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ เมื่อพิจารณาเฉพาะเนื้อที่การเกษตร ส่วนใหญ่เป็นที่ดินสำหรับทำนา รองลงมาเป็นที่ดินสำหรับไม้ผลและไม้ยืนต้น พืชไร่ ที่ใช้ประโยชน์ทางเกษตรอื่น และที่สวนผักและไม้ดอกเป็นอันดับสุดท้าย

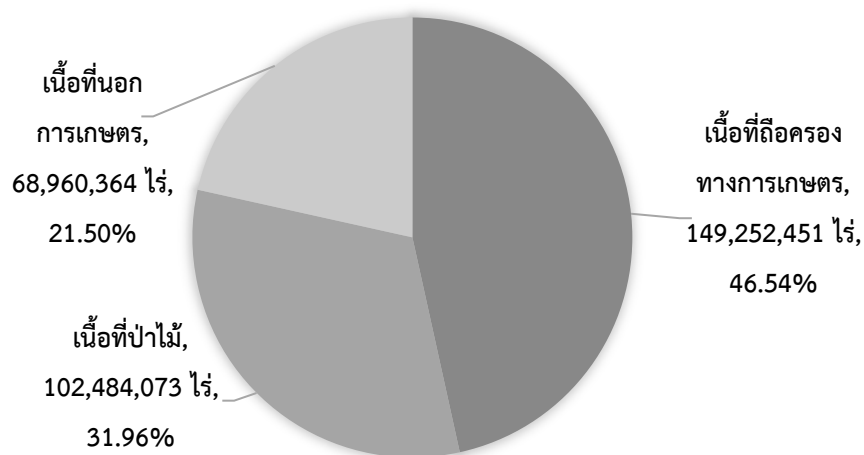
ตารางที่ 2.7 การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2562

ประเภทการใช้ที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ
เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร	149,252,451	46.54
ที่นา	68,722,388	21.43
ที่พืชไร่	30,736,029	9.58
ที่ไม้ผลและไม้ยืนต้น	36,936,484	11.52
ที่สวนผักและไม้ดอก	1,402,143	0.44
ที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่น	11,455,407	3.57
เนื้อที่ป่าไม้	102,484,073	31.96
เนื้อที่นอกการเกษตร	68,960,364	21.50
รวมทั้งสิ้น	320,696,888	100.00

หมายเหตุ: เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่น หมายถึง เนื้อที่ที่ครัวเรือนเกษตรกรถือครองอยู่ ได้แก่ สระน้ำ คูน้ำ บ่อปลา บ่อกัก ทางน้ำหรือทางถนนที่มีอยู่ในแปลงเกษตร พืชไร่เลี้ยงสัตว์ ที่รกร้าง ฟาร์ม สิ่งปลูกสร้างที่ถือครองอยู่นอกเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรข้างต้น

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2563 (น.188-192)

แผนภาพที่ 2.4 การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2562



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2563 (น.188-192).

เมื่อพิจารณาการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย จากตารางที่ 2.1, 2.6 และ 2.7 จะเห็นถึงความแตกต่างของข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งอ้างอิงที่ต่างกัน ดังแสดงในตารางที่ 2.8

ตารางที่ 2.8 เปรียบเทียบข้อมูลการใช้ที่ดินจากแหล่งข้อมูลต่างกัน

ประเภทการใช้ที่ดิน	กรมพัฒนาที่ดิน ¹ (2560/2561)		สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ² (2562)		ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ (ล้านไร่)	ร้อยละของเนื้อที่ประเทศ
	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละของเนื้อที่ประเทศ	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละของเนื้อที่ประเทศ			
พื้นที่เกษตรกรรม	178,737,674	55.73	149,222,274	46.53	พื้นที่ป่า ³	143.925	44.94
พื้นที่ป่าไม้	104,656,533	32.63	68,718,193	31.96	ที่ดินเอกชน ⁴	127.388	39.78
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	18,744,001	5.84	68,954,869*	21.50	ส.ป.ก. ⁵	36.443	11.38
พื้นที่แหล่งน้ำ	9,373,612	2.92			ที่ราชพัสดุ ⁶	12.51	3.91
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	9,185,067	2.86					
รวม	320,696,887	100.00	320,696,888	100.00		320.265	

หมายเหตุ: *เนื้อที่ใช้ประโยชน์นอกการเกษตร หมายถึง เนื้อที่ส่วนที่เหลือจากการหักเนื้อที่ป่าไม้ และเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร ออกจากเนื้อที่ทั้งหมด เช่น เนื้อที่ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ซึ่งรวมถึงที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้าง ย่านการค้า ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม โรงเรียน โรงพยาบาล วัด ถนน ทางหลวง ทางรถไฟ สนามบิน แม่น้ำ ลำคลอง หนองบึง อ่างเก็บน้ำ สถานที่ราชการ ที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร เป็นต้น

- ที่มา: 1. กรมพัฒนาที่ดิน. (2562). การใช้ที่ดินประเทศไทย พ.ศ. 2560-2561.
 2. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2563
 3. กรมป่าไม้. (ข้อมูล ณ 20 มีนาคม 2561). พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามแนบท้ายกฎกระทรวง 1,221 แห่ง
 4. กรมที่ดิน. (ข้อมูล ณ 13 กรกฎาคม 2563). ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ
 5. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ข้อมูล ณ 1 พฤศจิกายน 2564), ผลการจัดที่ดินสะสม
 6. กรมธนารักษ์. (2562). รายงานประจำปี 2561 กรมธนารักษ์, ซึ่งรวมที่ราชพัสดุที่ใช้ประโยชน์เพื่อความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศในราชการ ประมาณ 2.15 ล้านไร่แล้ว

5.1 ขนาดเนื้อที่

ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตร ปี พ.ศ. 2562 จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ดังตารางที่ 2.9 พบว่า ทั่วประเทศมีการทำเกษตรในที่ดินของตนเอง 71.59 ล้านไร่ (ร้อยละ 47.96) ทำเกษตรในที่เช่าผู้อื่น 29.23 ล้านไร่ (ร้อยละ 19.58) และทำเกษตรในที่ได้รับจ้าง/รับขายผลผลิต/ได้ทำฟรี 48.43 ล้านไร่ (ร้อยละ 32.45) เมื่อพิจารณาจากภาพพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรทั้งหมดมากที่สุด โดยสัดส่วนทำการเกษตรในที่ดินตนเองต่อที่ดินของคนอื่น 1.37 เท่า สัดส่วนดังกล่าวของทั้งประเทศคิดเป็น 0.92 เท่า

ตารางที่ 2.9 ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศไทย รายภาค ปี พ.ศ. 2562

ภาค	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร (Agricultural land use)					สัดส่วนการทำเกษตรในที่ดินของตนเองต่อที่ดินคนอื่น
	เนื้อที่ทั้งหมด (Total Agricultural land)	ของตนเอง (Owner)	เนื้อที่ของคนอื่น (Others' land)			
			เช่าผู้อื่น (Rented)	รับจำนอง/รับขาย ฝาก/ได้ทำฟรี (Mortgaged/used free of charge)	รวม (Total)	
ภาคเหนือ	32,505,134	12,322,321	9,865,115	10,317,698	20,182,813	0.61
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	63,857,027	36,954,797	7,648,899	19,253,331	26,902,230	1.37
ภาคกลาง	31,141,562	10,776,769	11,232,942	9,131,850	20,364,793	0.53
ภาคใต้	21,748,728	11,533,156	479,883	9,735,689	10,215,572	1.13
รวมทั้งประเทศ	149,252,451	71,587,043	29,226,840	48,438,568	77,665,408	0.92
สัดส่วน	100.00	47.96	19.58	32.45	52.04	

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2563.

ในขณะที่รายงานผลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ตามตารางที่ 2.10 พบว่าขนาดเนื้อที่ทำการเกษตรรวมทั้งสิ้นประมาณ 112,803,352 ไร่ (น้อยกว่าการสำรวจของสำนักเศรษฐกิจการเกษตรในตารางที่ 2.9) เป็นจำนวนเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรในที่ดินของตนเอง 86.15 ล้านไร่ (ร้อยละ 76.37) และทำการเกษตรในที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเอง 26.66 ล้านไร่ (ร้อยละ 23.63) แบ่งเป็นทำการเกษตรในที่ดินเช่า 17.35 ล้านไร่ (ร้อยละ 15.38) และได้ทำฟรี 9.31 ล้านไร่ (ร้อยละ 8.25)

จากตารางที่ 2.9 และ 2.10 สังเกตเห็นว่า จำนวนรวมของเนื้อที่ที่ใช้ทำประโยชน์ทางการเกษตรทั้งของตนเองและที่ไม่ใช่ของตนเองมีความแตกต่างกัน กล่าวคือในตารางที่ 2.9 (จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) ทำเกษตรในเนื้อที่ของตนเอง 71.59 ล้านไร่ และทำการเกษตรในที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเอง 77.66 ล้านไร่ ในขณะที่ตารางที่ 2.10 (จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ) เนื้อที่ทำการเกษตรในเนื้อที่ของตนเอง 86.14 ล้านไร่ และทำการเกษตรในที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเอง 26.66 ล้านไร่ จึงทำให้ข้อมูลเนื้อที่ทำการเกษตรรวมทั้งประเทศจากสำนักงานสถิติแห่งชาติน้อยกว่าข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรอยู่ประมาณ 36.45 ล้านไร่ (149,253,717 ลบด้วย 112,803,352 ล้านไร่) การเปรียบเทียบขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรจากแหล่งที่มาข้อมูลทั้งสองหน่วยงาน แสดงในตารางที่ 2.11

ตารางที่ 2.10 ขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. 2561

ขนาดเนื้อที่ ถือครองทั้งสิ้น (ไร่)	เนื้อที่ทั้งสิ้น (ไร่)	เนื้อที่ของ ตนเอง (ไร่)	เนื้อที่ไม่ใช่ของตนเอง (ไร่)		
			รวม	เช่า	ได้ทำฟรี
ต่ำกว่า 2	213,088	184,556	28,532	10,964	17,568
2 – 5	4,012,456	3,479,301	533,155	266,347	266,808
6 – 9	6,793,576	5,881,473	912,103	483,000	429,103
10 – 19	24,235,541	20,632,266	3,603,275	2,009,440	1,593,835
20 – 39	32,848,326	25,835,104	7,013,222	3,980,054	3,033,168
40 – 59	15,009,935	10,888,062	4,121,873	2,645,953	1,475,919
60 – 139	19,940,608	13,079,825	6,860,783	4,891,807	1,968,977
140 ขึ้นไป	9,749,822	6,165,597	3,584,225	3,064,312	519,913
รวม สัดส่วน	112,803,352 (100.00)	86,146,184 (76.37)	26,657,168 (23.63)	17,351,877 (15.38)	9,305,291 (8.25)

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทาง
การเกษตร พ.ศ. 2561 ทัวราอาณาจักร.

ตารางที่ 2.11 เปรียบเทียบขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรจากแหล่งข้อมูลต่างกัน

การใช้ประโยชน์ทางการเกษตร	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ¹ ปี พ.ศ. 2562		สำนักงานสถิติแห่งชาติ ² ปี พ.ศ. 2561	
	จำนวน (ไร่)	ร้อยละ	จำนวน (ไร่)	ร้อยละ
เนื้อที่ของตนเอง	71,587,043	47.96	86,146,184	76.37
เนื้อที่ของคนอื่น				
1. เช่า	29,226,840	19.58	17,351,877	15.38
2. รับจ้าง/รับขายฝาก/ได้ทำฟรี	48,438,568	32.45	9,305,291	8.25
เนื้อที่ของคนอื่นรวม	77,665,408	52.04	26,657,168	23.63
เนื้อที่รวมทั้งหมด	149,244,274	100.00	112,803,352	100.00

ที่มา: 1. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2563.

2. สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทาง
การเกษตร พ.ศ. 2561 ทัวราอาณาจักร.

5.2 จำนวนผู้ถือครอง

รายงานผลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 (ตารางที่ 2.12) จำนวนผู้ถือครองเนื้อที่ทำการเกษตรในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนผู้ถือครองมากที่สุด 2.79 ล้านราย และทั้งภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ส่วนใหญ่จะถือครองที่ดินจำนวน 10 – 39 ไร่ ภาพรวมของทั้งประเทศมีผู้ถือครองที่ดินทำการเกษตร 10 – 39 ไร่ มากสุดจำนวน 3.04 ล้านราย (ร้อยละ 50.91)

ตารางที่ 2.12 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามขนาดเนื้อที่ถือครอง รายภาค ปี พ.ศ. 2561

ภาค	จำนวนผู้ถือครองทั้งสิ้น	จำนวนผู้ถือครองจำแนกตามขนาดเนื้อที่ถือครอง				
		ต่ำกว่า 6 ไร่	6 - 9 ไร่	10 - 39 ไร่	40 - 139 ไร่	140 ไร่ขึ้นไป
		จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
ภาคกลาง	841,755	268,746	87,253	367,045	104,578	14,133
	(100.00)	(31.93)	(10.37)	(43.60)	(12.42)	(1.68)
ภาคเหนือ	1,324,665	391,391	176,251	582,117	162,261	12,645
	(100.00)	(29.55)	(13.31)	(43.94)	(12.25)	(0.95)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,789,265	400,590	490,206	1,658,744	229,647	10,078
	(100.00)	(14.36)	(17.57)	(59.47)	(8.23)	(0.36)
ภาคใต้	1,020,369	348,733	171,635	434,428	61,422	4,151
	(100.00)	(34.18)	(16.82)	(42.58)	(6.02)	(0.41)
ทั่วประเทศ	5,976,054	1,409,460	925,345	3,042,334	557,908	41,007
	(100.00)	(23.59)	(15.48)	(50.91)	(9.34)	(0.69)

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). รายงานผลข้อมูลที่สำคัญการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ทัวราชอาณาจักร.

รายงานการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร 2561 (ตารางที่ 2.13²⁹) พบว่าจำนวนผู้ถือครองที่ดินและมีการจดทะเบียนการเกษตรส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ที่ถือครอง 10 – 19 ไร่ (1,574,111 ราย) ในขณะที่จำนวนผู้ถือครองที่ดินแต่ไม่มีการจดทะเบียนการเกษตรส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ 2 – 5 ไร่ (351,479 ราย) เมื่อพิจารณาในด้านเนื้อที่รวมของผู้จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนการเกษตร ส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ 20 – 39 ไร่

²⁹ ข้อสังเกตตารางที่ 2.12 และ 2.13 ยอดรวมทั่วประเทศไม่ตรงกัน (ขาดไป 1 รายสำหรับผู้ถือครองน้อยกว่า 6 ไร่)

ตารางที่ 2.13 จำนวนผู้ถือครองและเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร

จำแนกตามการจดทะเบียนเกษตรกรและขนาดเนื้อที่ถือครองทั้งสิ้น ปี 2561

ขนาดเนื้อที่ ถือครอง ทั้งสิ้น (ไร่)	รวมทั้งสิ้น		จดทะเบียนการเกษตร		ไม่จดทะเบียนการเกษตร	
	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
ต่ำกว่า 2	296,460	213,088	121,193	94,093	175,267	118,995
2 – 5	1,112,999	4,012,456	761,520	2,832,039	351,479	1,180,417
6 – 9	925,345	6,793,576	765,965	5,636,703	159,380	1,156,873
10 – 19	1,814,730	24,235,541	1,574,111	21,123,549	240,619	3,111,992
20 – 39	1,227,605	32,848,326	1,088,848	29,321,269	138,757	3,527,057
40 – 59	320,364	15,009,935	290,665	13,627,536	29,699	1,382,399
60 – 139	237,545	19,940,608	216,662	18,159,113	20,883	1,781,495
140 ขึ้นไป	41,007	9,749,822	35,761	8,385,978	5,246	1,363,844
รวม	5,976,055	112,803,352	4,854,725	99,180,280	1,121,330	13,623,072

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ทัวราชอาณาจักร.

นอกจากนี้ยังพบว่า จำนวนผู้ถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตร ประเภทครัวเรือน เดี่ยวส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ที่ถือครอง 10 – 19 ไร่ (1,782,487 ราย) เช่นเดียวกับประเภท บุคคล 2 คนขึ้นไปที่อยู่ต่างครัวเรือนส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ที่ถือครอง 10 – 19 ไร่ (31,812 ราย) ส่วนประเภทบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ที่ครองมากกว่า 140 ไร่ขึ้นไป (358 ราย) ประเภทหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ที่ถือครอง 20 – 39 ไร่ (227 ราย) และทั้งประเทศส่วนใหญ่ถือครอง 10 – 19 ไร่เป็นจำนวนมากที่สุด เมื่อพิจารณาเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร ครัวเรือนเดี่ยวส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ 20 - 39 ไร่ (รวม 32.38 ล้านไร่) บริษัทส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ 140 ไร่ขึ้นไป (รวม 309,003 ไร่) ดัง ตารางที่ 2.14

ตารางที่ 2.14 จำนวนผู้ถือครองและเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร

จำแนกตามสถานภาพของผู้ถือครอง และขนาดเนื้อที่ถือครองทั้งสิ้น ปี พ.ศ. 2561

ขนาดเนื้อที่ ถือครองทั้งสิ้น (ไร่)	รวมทั้งสิ้น		ครัวเรือนเดียว		บุคคล 2 คนขึ้นไปที่อยู่ต่าง ครัวเรือน หรือครัวเรือน 2 ครัวเรือนขึ้นไป		บริษัทหรือห้าง หุ้นส่วนนิติบุคคล		หน่วยงานของรัฐ		อื่น ๆ	
	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
ต่ำกว่า 2	296,460	213,088	294,387	211,734	1,872	1,166	24	13	175	175	2	-
2 - 5	1,112,999	4,012,456	1,093,263	3,934,349	19,147	75,530	230	962	63	314	297	1,301
6 - 9	925,345	6,793,576	904,452	6,644,690	20,664	147,336	55	332	42	452	174	1,217
10 - 19	1,814,730	24,235,541	1,782,487	23,771,031	31,812	458,722	214	2,728	23	702	174	2,607
20 - 39	1,227,605	32,848,326	1,209,717	32,384,113	17,720	459,419	88	2,655	227	10,497	57	1,438
40 - 59	320,364	15,009,935	315,600	14,779,623	4,483	217,515	54	2,300	3	398	18	1,483
60 - 139	237,545	19,940,608	234,272	19,628,653	3,078	299,735	174	10,430	23	26,129	91	45,255
140 ขึ้นไป	41,007	9,749,822	39,623	9,136,516	912	232,919	358	309,003	-	-	-	-
รวม	5,976,055	112,803,352	5,873,801	110,490,709	99,688	1,892,342	1,197	328,423	556	38,577	813	53,301

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางเกษตร พ.ศ. 2561 ทั่วประเทศ.

จากตารางที่ 2.9 พบว่าเกษตรกรทำการเกษตรในที่ดินของตนเองร้อยละ 47.97 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการทำเกษตรในที่ดินตนเอง 36.96 ล้านไร่ เมื่อพิจารณาเป็นจำนวนรายผู้ถือครองในตารางที่ 2.15 พบว่า ทั่วประเทศทำการเกษตรในที่ดินของตนเองมีจำนวน 4.67 ล้านราย (ร้อยละ 78.10) ทำเกษตรในที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเอง 6.6 แสนราย (ร้อยละ 11.06) และทำเกษตรในที่ดิน 2 ลักษณะจำนวน 6.5 แสนราย (ร้อยละ 10.84) เมื่อพิจารณารายภาค ภาคที่มีสัดส่วนจำนวนผู้ถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรในที่ดินของตนเองมากที่สุดคือ ภาคใต้ (ร้อยละ 89.67) รองลงมาเป็น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคเหนือ ตามลำดับ ทั้งนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนผู้ถือครองที่ทำเกษตรในที่ดินของตนเองสูงถึง 2.36 ล้านราย

ตารางที่ 2.15 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตร

จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดิน รายภาค ปี พ.ศ. 2561

ภาค	จำนวนผู้ถือครอง ทั้งสิ้น	ลักษณะการถือครองที่ดิน		
		ของตนเอง	ไม่ใช่ของตนเอง	ถือครอง 2 ลักษณะ (ของตนเองและไม่ใช่ ของตนเอง)
		จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
ภาคกลาง	841,755 (100.00)	595,250 (70.72)	140,413 (16.68)	106,092 (12.60)
ภาคเหนือ	1,324,665 (100.00)	797,773 (60.22)	283,283 (21.39)	243,609 (18.39)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,789,265 (100.00)	2,359,432 (84.59)	172,437 (6.18)	257,396 (9.23)
ภาคใต้	1,020,369 (100.00)	914,928 (89.67)	64,906 (6.36)	40,535 (3.97)
ทั่วประเทศ	5,976,054 (100.00)	4,667,383 (78.10)	661,039 (11.06)	647,632 (10.84)

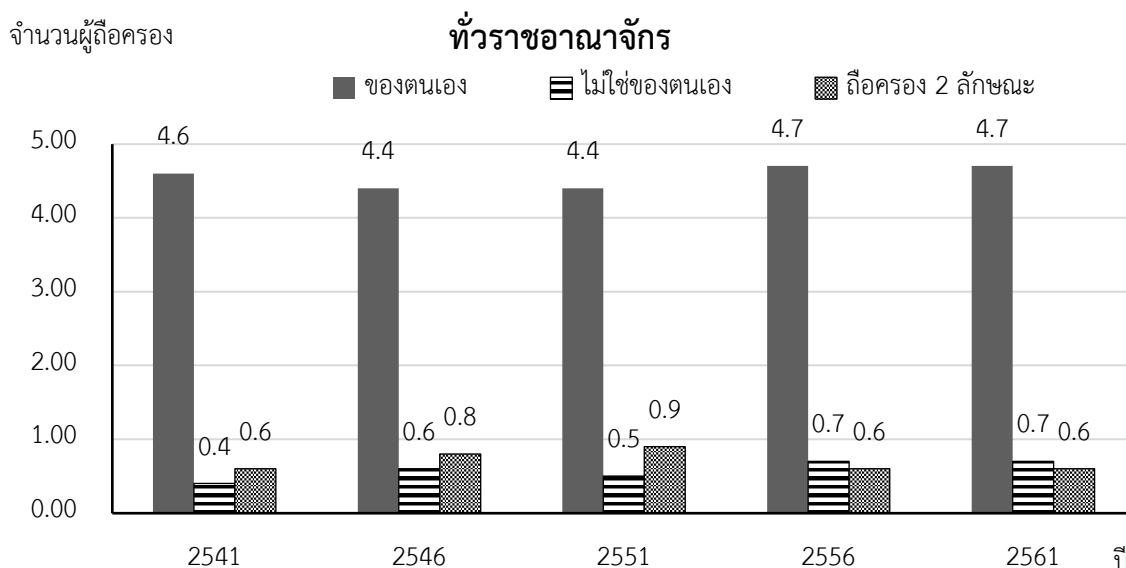
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). รายงานผลข้อมูลที่สำคัญการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ทวีธาอาณัติกร.

เมื่อเปรียบเทียบลักษณะการถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. 2541 – 2561 (สำรวจทุก 5 ปี) ดังแผนภาพที่ 2.5 จะเห็นว่าการทำเกษตรในที่ดินตนเองมีจำนวนผู้ถือครองสูงสุดในทุกปี ที่สำรวจอยู่ที่ประมาณ 4.4 – 4.7 ล้านราย ในขณะที่การทำเกษตรในที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเองอยู่ที่ประมาณ 0.4 – 0.7 ล้านราย และการทำเกษตรในที่ดินทั้ง 2 ลักษณะอยู่ที่ประมาณ 0.6 – 0.9 ล้านราย พิจารณาการเปลี่ยนแปลงจากปี 2551 เป็น 2556 จะเห็นว่าการทำเกษตรในที่ดินตนเองและในที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเองเพิ่มขึ้นประมาณ 0.3 และ 0.2 ล้านราย แต่การทำเกษตรในที่ดิน 2 ลักษณะลดลงประมาณ 0.3 ล้านรายด้วยเช่นกัน

ข้อมูลจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 (ตารางที่ 2.20) พบว่าร้อยละการเปลี่ยนแปลง ปี 2561/2556 ผู้ถือครองทำเกษตรในพื้นที่ของตนเอง

เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ในพื้นที่ไม่ใช่ของตนเองลดลงร้อยละ 0.1 และในพื้นที่ทั้ง 2 ลักษณะเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.6

แผนภาพที่ 2.5 การเปลี่ยนแปลงลักษณะการถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. 2541 – 2561



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). รายงานผลข้อมูลที่สำคัญการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ท้าวราชาอาณาจักร.

หากพิจารณาจำนวนรายผู้ถือครองตามลักษณะการถือครองเป็นรายภาค ตามตารางที่ 2.15 พบว่า ทัวประเทศการทำเกษตรในที่ดินของตนเอง ทำเกษตรในที่ดินไม่ใช่ของตนเอง และทำเกษตรในที่ดิน 2 ลักษณะ มีร้อยละ 78.10, 11.06 และ 10.84 ตามลำดับ เช่นเดียวกับตารางที่ 2.16³⁰ พิจารณาเฉพาะการทำเกษตรในที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเอง เป็นที่เช่า 3.2 แสนราย (ร้อยละ 5.37) ที่ทำฟรี 3.19 แสนราย (ร้อยละ 5.35) และเป็นทั้งที่เช่าและทำฟรี 20,959 ราย (ร้อยละ 0.35) นอกจากนี้จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตรทั้งที่มีเนื้อที่ของตัวเอง และไม่ใช่ของตัวเอง ส่วนใหญ่จะมีขนาดเนื้อที่ถือครอง 10 – 19 ไร่ รวมทั้งสิ้น 1,480,162 ราย และ 175,144 ราย ตามลำดับ

³⁰ ข้อสังเกตตารางที่ 2.15 และ 2.16 ยอดรวมของลักษณะการถือครองที่ดินในแต่ละประเภท (ของตนเอง ไม่ใช่ของตนเอง และถือครอง 2 ลักษณะ) มีความเหลื่อมกันบวกลบอยู่ 1 คน ทำให้ยอดรวมทัวประเทศในตารางที่ 2.16 มากกว่า ตารางที่ 2.15 อยู่ 1 ราย

ตารางที่ 2.16 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. 2561

ขนาดเนื้อที่ ถือครองทั้งสิ้น (ไร่)	รวมทั้งสิ้น (ราย)	เนื้อที่ของ ตนเอง (ราย)	เนื้อที่ไม่ใช่ของตนเอง (ราย)				เนื้อที่ของ ตนเอง และไม่ใช่ ของตนเอง (ราย)
			รวม	เช่า	ได้ทำฟรี	เช่าและได้ทำ ฟรี	
ต่ำกว่า 2	296,460	252,337	41,748	12,937	27,730	1,081	2,375
2 – 5	1,112,999	953,966	131,357	60,043	68,468	2,846	27,677
6 – 9	925,345	776,757	93,817	44,385	46,744	2,688	54,771
10 – 19	1,814,730	1,480,162	175,144	86,536	81,378	7,230	159,424
20 – 39	1,227,605	876,061	149,598	76,918	68,375	4,305	201,945
40 – 59	320,364	195,729	40,329	22,324	16,348	1,657	84,306
60 – 139	237,545	113,804	25,438	14,840	9,498	1,100	98,304
140 ขึ้นไป	41,007	18,568	3,607	2,646	909	52	18,832
รวม	5,976,055	4,667,384	661,038	320,629	319,450	20,959	647,633
สัดส่วน	100.00	78.10	11.06	5.37	5.35	0.35	10.84

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทาง
การเกษตร พ.ศ. 2561 ทั่วราชอาณาจักร.

5.3 ประเภทเอกสารสิทธิ

เมื่อพิจารณาจำนวนผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ตนเองตามประเภทเอกสารสิทธิดังแสดงใน
ตารางที่ 2.17 พบว่า ประเภทโฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3 ก./น.ส.3 ข. มี
จำนวนผู้ถือครองมากที่สุดร้อยละ 73.04 รองลงมาเป็น ส.ป.ก. 4-01/น.ค./สทก./กสน. ร้อย
ละ 18.50 และเกือบทุกประเภทเอกสารสิทธิ จำนวนผู้ถือครองส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ถือ
ครอง 10 – 19 ไร่ ยกเว้นประเภทน.ส. 2/ส.ค.1 จำนวนผู้ถือครองส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ 20
– 39 ไร่ และเมื่อพิจารณาขนาดเนื้อที่ประเภทโฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3
ก./น.ส.3 ข. มีขนาดเนื้อที่รวมมากที่สุด 56.04 ล้านไร่ (ร้อยละ 65.05) รองลงมาเป็น ส.
ป.ก. 4-01/น.ค./สทก./กสน. เช่นกัน

ตารางที่ 2.17 จำนวนผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ของตนเองและเนื้อที่ถือครอง

จำแนกตามเอกสารสิทธิ และขนาดเนื้อที่ถือครองทั้งสิ้น ปี พ.ศ. 2561

ขนาดเนื้อที่ ถือครองทั้งสิ้น (ไร่)	รวมทุกประเภท		โฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส. 5/น.ส.3/น.ส.3 ก./น.ส.3 ข.		ส.ป.ก. 4-01/น.ค./สทก./ กสน.		น.ส. 2/ส.ค.1		ภ.บ.ท. 5/อ.3	
	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
ต่ำกว่า 2	254,947	184,555	229,524	167,084	15,144	10,386	1,333	629	8,946	6,456
2 - 5	991,956	3,479,301	831,783	2,885,612	103,892	386,112	15,785	61,652	40,496	145,925
6 - 9	855,273	5,881,473	684,134	4,727,230	117,224	804,820	14,098	85,755	39,817	263,668
10 - 19	1,750,186	20,632,266	1,273,151	15,113,381	343,299	4,012,746	29,345	292,664	104,391	1,213,475
20 - 39	1,203,872	25,835,104	787,265	16,953,984	285,284	6,313,238	31,546	416,121	99,777	2,151,761
40 - 59	333,242	10,888,063	186,832	5,965,685	98,433	3,417,618	6,480	114,813	41,497	1,389,947
60 - 139	269,427	13,079,825	150,247	7,047,211	79,938	4,170,634	6,812	189,026	32,430	1,672,954
140 ขึ้นไป	47,197	6,165,598	25,028	3,181,706	12,418	1,543,160	269	22,249	9,482	1,418,483
รวม	5,706,100	86,146,184	4,167,964	56,041,894	1,055,632	20,658,714	105,668	1,182,908	376,836	8,262,668
สัดส่วนร้อยละเนื้อที่		(100.00)		(65.05)		(23.98)		(1.37)		(9.59)
สัดส่วนร้อยละผู้ถือครอง	(100.00)		(73.04)		(18.5)		(1.85)		(6.60)	

หมายเหตุ : ผู้ถือครอง 1 รายอาจรายงานเอกสารสิทธิมากกว่า 1 ประเภท

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ทัวระชาอาณาจักร.

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาค ดังตารางที่ 2.18 ประเภทเอกสารสิทธิที่มีผู้ถือครองมากที่สุดคือ โฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3ก./น.ส.3ข. จำนวน 4.17 ล้านราย (ร้อยละ 73.04) โดยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด รองลงมาเป็นภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง ตามลำดับ ส่วนเอกสารสิทธิประเภท โฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3ก./น.ส.3ข. มีจำนวน 1.06 ล้านราย (ร้อยละ 18.50) ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง ตามลำดับ

ตารางที่ 2.18 จำนวนผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ของตนเอง จำแนกตามเอกสารสิทธิ รายภาค ปี พ.ศ. 2561

ภาค	ผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ของตนเอง* (ราย)	ประเภทเอกสารสิทธิ			
		โฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/ น.ส.3/ น.ส.3ก./ น.ส.3ข.	ส.ป.ก.4-01/น.ค./สทก./กสน.	น.ส.2/ส.ค.1	อื่น ๆ (รวม ภ.บ.ท. 5)
ภาคกลาง	724,728	571,733	97,907	1,491	53,597
		(78.89)	(13.51)	(0.21)	(7.40)
ภาคเหนือ	1,129,801	769,583	274,587	11,140	74,491
		(68.12)	(24.30)	(0.99)	(6.59)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,833,717	2,067,431	521,382	51,204	193,700
		(79.96)	(18.40)	(1.81)	(6.84)
ภาคใต้	1,017,854	759,217	161,756	41,833	55,048
		(74.59)	(15.89)	(4.11)	(5.41)
ทั่วประเทศ	5,706,100**	4,167,964	1,055,632	105,668	376,836
		(73.04)	(18.50)	(1.85)	(6.60)

หมายเหตุ: *ปรับตัวเลขรวมในแต่ละภาคและทั่วประเทศให้ถูกต้อง

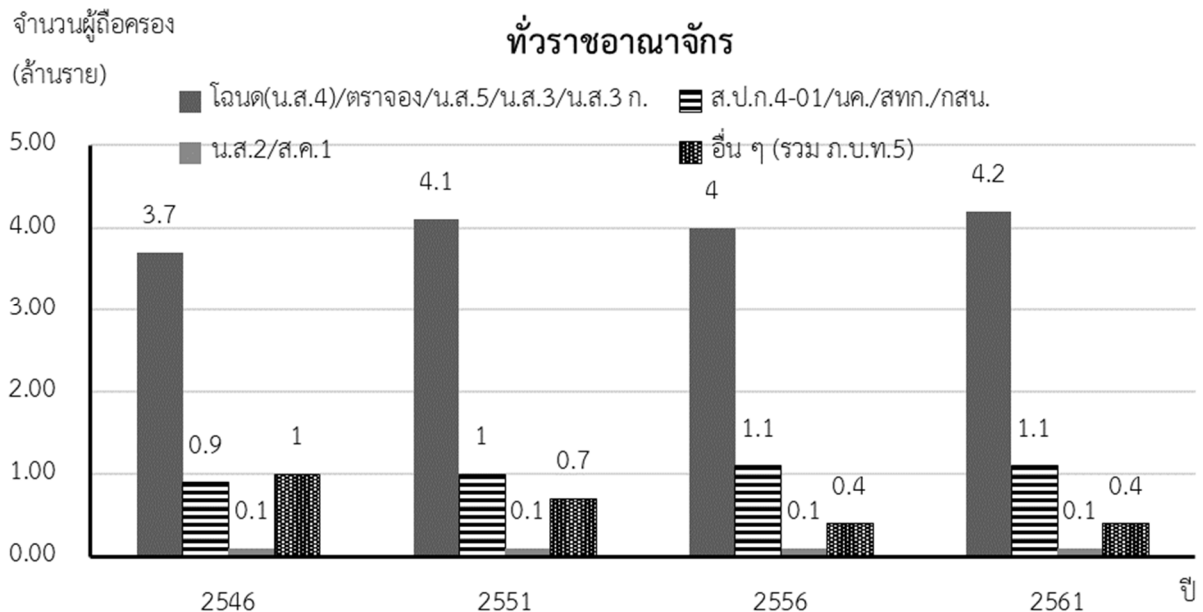
**ผู้ถือครอง 1 ราย อาจแสดงเอกสารสิทธิมากกว่า 1 ประเภท

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ทั่วประเทศ.

สำหรับการเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ถือครองที่มีเอกสารสิทธิตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 – 2561 (สำรวจทุก 5 ปี) แสดงในแผนภาพที่ 2.6 เอกสารสิทธิประเภทโฉนด/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3ก. และประเภทส.ป.ก.4-01/น.ค./สทก./กสน. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ประเภทน.ส.2/ส.ค.1 มีแนวโน้มคงที่ (ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ถือครอง น.ส.2/ส.ค.1 ยังไม่ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน ในช่วงเวลาดังกล่าว) และประเภทอื่น ๆ (รวม ภ.บ.ท. 5³¹) มีแนวโน้มลดลง

³¹ หลังจากการบังคับใช้ พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จะไม่มี ภ.บ.ท. 5 เนื่องจากมีการยกเลิกการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่

แผนภาพที่ 2.6 การเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ถือครองที่มีเอกสารสิทธิแต่ละประเภท ปี พ.ศ. 2546 – 2561



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). รายงานผลข้อมูลที่สำคัญการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางเกษตร พ.ศ. 2561 ท้าวราชอาณาจักร.

เมื่อพิจารณารายภาค จำนวนผู้ถือครองจำแนกตามเอกสารสิทธิในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนผู้ถือครองมากที่สุดในทุกประเภท ในขณะที่จำนวนผู้ถือครองจำแนกตามเอกสารสิทธิ ในภาคกลางมีจำนวนผู้ถือครองน้อยที่สุดในทุกประเภทเอกสารสิทธิ อีกทั้งยังสอดคล้องกับขนาดเนื้อที่ถือครองด้วย กล่าวคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีขนาดเนื้อที่ตามเอกสารสิทธิมากที่สุดในทุกประเภท และภาคกลางมีขนาดเนื้อที่ตามเอกสารสิทธิน้อยที่สุด ดังตารางที่ 2.19

ข้อมูลจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางเกษตร พ.ศ.2561 (ตารางที่ 2.20) พบว่าร้อยละการเปลี่ยนแปลง จากปี พ.ศ. 2561 เทียบกับ พ.ศ. 2556 จำนวนผู้ถือครองและเนื้อที่ทำการเกษตรในพื้นที่ของตนเองที่มีเอกสารสิทธิมีการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ

- ประเภทโฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3 ก./น.ส.3 จำนวนผู้ถือครองและขนาดเนื้อที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 และ 5.6 ตามลำดับ
- ประเภทน.ส. 2/ส.ค.1 จำนวนผู้ถือครองและขนาดเนื้อที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.9 และ 11.7 ตามลำดับ
- ประเภทส.ป.ก. 4-01/น.ค./สทก./กสน. จำนวนผู้ถือครองและขนาดเนื้อที่เปลี่ยนแปลงลดลงร้อยละ 7.7 และ 9.3 ตามลำดับ
- ประเภทอื่น ๆ รวม ภ.บ.ท. 5 จำนวนผู้ถือครองและขนาดเนื้อที่เปลี่ยนแปลงลดลงร้อยละ 13.7 และ 9.9 ตามลำดับ

ตารางที่ 2.19 จำนวนผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ของตนเองและเนื้อที่ถือครอง จำแนกตามเอกสารสิทธิ ราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2561

ภาค	เนื้อที่ของตนเอง (ไร่)	โฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/ น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3ก./ น.ส.3ข.		ส.ป.ก. 4-01/น.ค./สทก./ กสน.		น.ส. 2/ส.ค.1		ภ.บ.ท. 5/อ.3	
		จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
ภาคกลาง	12,515,107	571,733	8,330,769	97,907	2,396,033	1,491	23,926	53,597	1,764,379
ภาคเหนือ	16,368,983	769,583	9,339,136	274,587	5,265,823	11,140	193,836	74,491	1,570,188
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	44,274,534	2,067,431	29,286,232	521,382	10,323,272	51,204	613,359	193,700	4,051,671
ภาคใต้	12,987,561	759,217	9,085,757	161,756	2,673,586	41,833	351,787	55,048	876,430
รวม	86,146,184	4,167,964	56,041,894	1,055,632	20,658,714	105,668	1,182,908	376,836	8,262,668

หมายเหตุ : ผู้ถือครอง 1 รายอาจรายงานเอกสารสิทธิมากกว่า 1 ประเภท

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ทัวราชอาณาจักร.

ตารางที่ 2.20 การเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ถือครองและขนาดพื้นที่ทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดินและเอกสารสิทธิ

รายการ	จำนวนผู้ถือครอง: ราย (ร้อยละ)			ร้อยละการเปลี่ยนแปลง		เนื้อที่ถือครอง: ไร่ (ร้อยละ)			ร้อยละการเปลี่ยนแปลง	
	2551	2556	2561	2556/51	2561/56	2551	2556	2561	2556/51	2561/56
ลักษณะการถือครองที่ดินรวมทั้งสิ้น	5,819,860	5,911,567	5,976,055	1.6	1.1	112,634,401	116,623,664	112,803,352	3.5	-3.3
- เนื้อที่ของตนเอง	4,411,571 (75.8)	4,652,908 (78.7)	4,667,383 (78.1)	5.5	0.3	87,621,935 (77.8)	92,376,232 (79.2)	86,146,184 (76.4)	5.4	-6.7
- เนื้อที่ไม่ใช่ของตนเอง	490,215 (8.4)	667,518 (11.3)	661,040 (11.1)	36.2	-1.0	25,012,466 (22.2)	24,247,432 (20.8)	26,657,168 (23.6)	-3.1	9.9
- เนื้อที่ของตนเองและไม่ใชของตนเอง	918,074 (15.8)	591,141 (10.0)	647,632 (10.8)	-35.6	9.6					
จำนวนผู้ถือครอง*/เนื้อที่ของตนเองตามเอกสารสิทธิ	5,329,645	5,244,049	5,315,015	-1.6	1.4	87,621,935	92,376,232	86,146,222	5.4	-6.7
- โฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3 ก./น.ส.3 ข.	4,097,924 (76.9)	4,024,118 (76.7)	4,167,964 (78.4)	-1.8	3.6	55,686,432 (63.6)	59,380,273 (64.3)	56,041,896 (65.0)	6.6	5.6
- ส.ป.ก. 4-01/น.ค./สทก./กสน.	1,017,431 (19.1)	1,144,198 (21.8)	1,055,632 (19.9)	12.5	-7.7	19,113,313 (21.8)	22,765,700 (24.6)	20,658,714 (24.0)	19.1	-9.3
- น.ส.2/ส.ค.1	120,971 (2.3)	88,105 (1.7)	105,668 (2.0)	-27.2	19.9	1,508,820 (1.7)	1,058,743 (1.2)	1,182,908 (1.4)	-29.8	11.7
- อื่น ๆ (รวม ภ.บ.ท. 5)	722,550 (13.6)	436,409 (8.3)	376,836 (7.1)	-39.6	-13.7	11,313,370 (12.9)	9,171,516 (9.9)	8,262,703 (9.6)	-18.9	-9.9

หมายเหตุ : * ผู้ถือครอง 1 รายอาจรายงานเอกสารสิทธิมากกว่า 1 ประเภท

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ทัวราชอาณาจักร.

6. ที่หลวง

ผลการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและสงฆ์จัดเก็บที่กรมที่ดิน ตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2460 ถึง 25 มีนาคม พ.ศ. 2564 มีจำนวนรวม 162,324 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 8,781,447 ไร่ 0 งาน 4.20 ตารางวา แบ่งเป็น ที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) จำนวน 128,339 แปลง ขนาดเนื้อที่ 6,017,816 ไร่ และที่สาธารณประโยชน์ประเภทเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน (ที่ราชพัสดุ) จำนวน 33,985 แปลง ขนาดเนื้อที่ 2,763,660 ไร่ (ตารางที่ 2.21) และข้อมูลรายจังหวัดแสดงในตารางที่ 2.31 และ 2.32

ตารางที่ 2.21 ผลการดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง: ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2460 ถึง 25 มีนาคม พ.ศ. 2564

ประเภทที่ดิน	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่		
		ไร่	งาน	ตร.วา
ที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณะ)	128,339	6,017,816	0	93.76
ที่สาธารณประโยชน์ประเภทเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน (ที่ราชพัสดุ)	33,985	2,763,660	3	10.44
รวมทุกประเภท	162,324	8,781,477	0	4.20

ที่มา: สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย อ้างถึงใน สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (ข้อมูล ณ 25 มีนาคม 2564)

การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารราชพัสดุทั่วประเทศ ณ ปี พ.ศ. 2561 จำนวน 190,393 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 10.456 ล้านไร่ และอาคาร 566,318 หลัง ซึ่งการใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่ครอบคลุมเนื้อที่เกือบทั้งหมด เป็นการใช้ประโยชน์ในราชการ 183,488 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 8.895 ล้านไร่ (ไม่รวมที่ใช้ประโยชน์เพื่อความลับและความมั่นคงของประเทศอีก 2.150 ล้านไร่) ใช้ประโยชน์โดยการจัดให้เช่า 4,692 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 0.396 ล้านไร่ และอาคารอีก 26,888 หลัง และใช้ประโยชน์โดยสงวนไว้ใช้ราชการ 2,253 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 1.165 ล้านไร่ ส่วนราคาที่ดินและอาคารราชพัสดุ ณ วันที่ได้มา สำหรับที่ดินรวมทั้งสิ้น 878,699.41 ล้านบาท และสำหรับอาคารรวมทั้งสิ้น 1,593,453.30 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 2.22

ตารางที่ 2.22 การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารราชพัสดุทั่วประเทศจำแนกตามจำนวนที่ดินและอาคารราชพัสดุ

การใช้ประโยชน์	จำนวน ¹			ราคา ณ วันที่ได้มา ²		
	ที่ดิน (แปลง)	เนื้อที่ (ล้านไร่)	อาคาร (หลัง)	ที่ดิน (ล้านบาท)	อาคาร (ล้านบาท)	ราคาประเมิน ที่ดิน (ล้านบาท)
ใช้ราชการ	183,488	8.895*	534,960	733,604.07	1,430,249.27	3,978,691.78
จัดให้เช่า	4,692	0.396	26,888	33,288.24	162,589.83	213,151.18
สงวนไว้ใช้ราชการ	2,253	1.165	4,470	111,807.10	614.20	228,024.24
รวมทั้งสิ้น	190,393	10.456	566,318	878,699.41	1,593,453.30	4,419,867.20

หมายเหตุ: * จำนวนที่ราชพัสดุ (ที่ดิน) เป็นข้อมูลเบื้องต้นที่ยังไม่รวมที่ราชพัสดุที่ใช้ประโยชน์เพื่อความลับเกี่ยวกับ

ความมั่นคงของประเทศในราชการกระทรวงกลาโหมอีกประมาณ 2.150 ล้านไร่

ที่มา: 1. กรมธนารักษ์. (2562). รายงานประจำปี 2561 กรมธนารักษ์ (น. 58).

2. กรมธนารักษ์. (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2560). การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารราชพัสดุทั่วประเทศ

ตารางที่ 2.23 การปกครองดูแลที่ราชพัสดุ ปี พ.ศ. 2548 – 2554

กิจกรรม	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
1. รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้นในแต่ละปี							
- ที่ดิน (แปลง/ไร่)	2,648/ 176,607	3,252/ 94,069	932/ 26,963	378/ 21,850	695/ 556,370	1,354/ 136,432	1,184/ 16,574
- สิ่งปลูกสร้าง (หลัง)	13,665	9,402	7,354	7,948	8,274	7,431	7,047
2. รับขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เพิ่มขึ้นในแต่ละปี (แปลง/ไร่)	1,869/ 22,132	1,196/ 28,693	650/ 17,929	51/ 2,417	97/ 3,269	390/ 121,902	569/ 4,557
3. อนุญาตให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ (แปลง/ไร่)	575/ 8,456	481/ 3,643	534/ 9,386	163/ 5,840	150/ 9,609	177/ 11,136	203/ 30,862
4. ขอคืนที่ราชพัสดุจากส่วนราชการ (แปลง/ไร่)	275/ 2,164	312/ 10,032	675/ 21,366	295/ 13,062	199/ 18,582	172/ 2,760	154/ 5,824
5. อนุญาตให้รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง (หลัง)					1,351	1,042	1,247
6. จำหน่ายสิ่งปลูกสร้าง (หลัง)					2,773	2,413	2,211
7. จัดประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (ราย)					9,923/ 26,341	15,075/ 7,269	20,751/ 6,407

หมายเหตุ: ข้อมูลปีงบประมาณ 2554 ข้อมูล ณ กรกฎาคม 2554

ที่มา: อ้างอิงใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กันยายน 2554). เอกสารประกอบการพิจารณา ญัตติด่วน อ.พ. 5/2554 (น. 57).

กิจกรรมในการปกครองดูแลที่ราชพัสดุในช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2554 แสดงในตารางที่ 2.23 แบ่งเป็น (1) รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้นในแต่ละปี (2) รับขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เพิ่มขึ้นในแต่ละปี (3) อนุญาตให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ (4) ขอคืนที่ราชพัสดุจากส่วนราชการ (5) อนุญาตให้รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง (6) จำหน่ายสิ่งปลูกสร้าง และ (7) จัดประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

ส่วนถัดมา กิจกรรมในการปกครองดูแลที่ราชพัสดุในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2564 แสดงในตารางที่ 2.24 แบ่งเป็น (1) รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้นในแต่ละปี (2) ให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ (3) รับคืนที่ราชพัสดุจากส่วนราชการ (4) จำหน่ายสิ่งปลูกสร้าง และ (5) จัดประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ข้อสังเกตข้อมูลในปี พ.ศ. 2561 มีจำนวนน้อยกว่าปีอื่น ๆ หากพิจารณาปี 2563 มีการรับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้น จากที่ดิน 20,554 ไร่ และจากสิ่งปลูกสร้าง 14,334 หลัง ออกให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ 17 ไร่ และรับคืนจากส่วนราชการ 8 ไร่ อีกทั้งมีการจำหน่ายสิ่งปลูกสร้างจำนวน 8,193 หลัง (สูงกว่าทุกปีที่ผ่านมา)

ตารางที่ 2.24 การปกครองดูแลที่ราชพัสดุ ปี พ.ศ. 2558 – กันยายน พ.ศ. 2564

กิจกรรม	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564
1. รับขึ้นทะเบียน ที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้น แต่ละปี							
- ที่ดิน (แปลง/ไร่)	561/14,774	363/11,815	276/9,122	2 / -	525/27,844	416/20,554	247/6,162
- สิ่งปลูกสร้าง (หลัง)	9,383	8,670	11,014	98	17,003	14,334	14,319
2. ให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ราชพัสดุ (แปลง/ไร่)	196/31,778	192/8,384	139/29,071	6/13	1/37	4/17*	-/-
3. รับคืนที่ราชพัสดุจากส่วนราชการ (แปลง/ไร่)	111/3,980	100/1,205	98 /9,780	1/4	5/484	1/8*	-/-
4. จำหน่ายสิ่งปลูกสร้าง (หลัง)	3,281	2,658	2,168	89	5,278	8,193	6,358
5. จัดประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (ราย)	4,194	5,555					

ที่มา: กรมธนารักษ์ (ข้อมูล ณ กันยายน 2564). การปกครองดูแลที่ราชพัสดุ

สำหรับที่ราชพัสดุ แยกตามประเภททะเบียน ประเภทหนังสือสำคัญ และการจัดให้เช่าเพื่อใช้ประโยชน์ จำแนกรายภาค โดยรวบรวมจากรายงานของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่รายจังหวัด ซึ่งมีการเผยแพร่ข้อมูลในปีที่ต่างกัน และอาจมีการเปลี่ยนแปลงในบางจังหวัดในปีล่าสุดไปแล้ว ประกอบกับมีบางจังหวัดที่ไม่มีรายงานข้อมูลที่ราชพัสดุ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ออดสะสมรายภาคและประเทศอาจคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง และข้อมูลล่าสุดอาจมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากนี้ก็ได้

(1) ที่ราชพัสดุ แยกตามประเภททะเบียน พบว่า ทะเบียนทั่วไปส่วนใหญ่อยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนทะเบียนสำหรับที่ดิน 24,676 ทะเบียน และมีสิ่งปลูกสร้าง 139,597 หลัง ทะเบียนอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ที่ภาคตะวันออก โดยมีจำนวนทะเบียนที่ดิน 1,303 ทะเบียน แต่สิ่งปลูกสร้างในทะเบียนอุตสาหกรรมมากที่สุดอยู่ในภาคเหนือ ในขณะที่ภาคกลางมีทะเบียนที่สาธารณประโยชน์มากที่สุด และยังมีสิ่งปลูกสร้างของรัฐบนที่ดินอื่นมากที่สุดด้วย จำนวน 39,933 หลัง ดังแสดงในตารางที่ 2.25

(2) ที่ราชพัสดุแยกตามประเภทหนังสือสำคัญ ดังตารางที่ 2.26 ส่วนใหญ่เป็นโฉนดที่ดิน 34,227 ฉบับ รองลงมาเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) 18,315 ฉบับ และ น.ส.3 10,686 ฉบับ และยังพบว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุส่วนหนึ่งประมาณ 500 ฉบับเป็น ใบจอง (น.ส.2) トラจอง ใบเหี่ยบบ่่า และใบไต่สวน อีกทั้งยังมีหนังสือสำคัญไม่ระบุเนื้อที่อีก 2,088 ฉบับ เมื่อพิจารณารายภาคจะเห็นว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุใกล้เคียงกันและมากกว่าภาคอื่น ๆ โดยรวมหนังสือสำคัญทั้งประเทศมี 79,971 ฉบับ

ตารางที่ 2.25 ที่ราชพัสดุ แยกตามประเภททะเบียน จำแนกรายภาค

ภาค	ทั่วไป			อุตสาหกรรม			สาธารณประโยชน์			สิ่งปลูกสร้างของรัฐฯ	
	ที่ดิน		สิ่งปลูก สร้าง (หลัง)	ที่ดิน		สิ่งปลูก สร้าง (หลัง)	ที่ดิน		สิ่งปลูก สร้าง (หลัง)	ที่ดิน (ทะเบียน)	สิ่งปลูก สร้าง (หลัง)
	จำนวน ทะเบียน	ไร่-งาน-ตร.วา		จำนวน ทะเบียน	ไร่-งาน-ตร.วา		จำนวน ทะเบียน	ไร่-งาน-ตร.วา			
ภาคเหนือ	16,563	1,113,529-3-98.89	94,607	123	8,592-1-73.9	1,154	17,073	374,675-1-89.12	28	-	29,574
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	24,676	1,346,028-2-83.52	139,597	43	1,684-3-9.2	747	22,115	502,635-0-56.81	149	2,328	23,696
ภาคกลาง	10,811	4,505,762-0-47.71	56,233	99	2,768-0-38	262	41,862	185,379-2-83.9	201	4,098	39,933
ภาคตะวันออก	2,935	746,458-3-0.46	17,171	1,303	28,723-1-63.4	-	4,293	51,326-1-90.76	203	1,611	12,246
ภาคใต้	10,402	1,323,910-0-75.97	57,734	37	509 - 3 - 74.1	58	5,779	56,480- 2-82.9	5	-	22,807
รวมทั้งประเทศ	65,387	15,481,829-2-66.16	365,342	1,605	42,278-2-58.6	2,221	91,122	1,170,497-2-3.49	586	8,037	128,256

หมายเหตุ: 1. สิ่งปลูกสร้างของรัฐฯ หมายถึง สิ่งปลูกสร้างสร้างบนที่ดินอื่น

2. การแบ่งภาค (เหมือนป่าอนุรักษ์) โดยให้กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุทัยธานี รวมอยู่ในภาคเหนือ

3. เนื่องจากข้อมูลรวบรวมจากข้อมูลรายจังหวัด ซึ่งรายงานผลต่างเวลากัน ตั้งแต่ ปี 2557 – 2563 ดังนั้น ผลรวมรายภาคจึงอาจคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง และมีบางจังหวัดที่ไม่ได้รวมอยู่ในนี้ ได้แก่ กรุงเทพฯ ตราด น่าน ศรีสะเกษ สุพรรณบุรี

ที่มา: สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ กรมธนารักษ์. (2555 – 2563). ข้อมูลด้านที่ราชพัสดุ. และรวบรวมโดยนักวิจัย

ตารางที่ 2.26 ที่ราชพัสดุ แยกตามประเภทหนังสือสำคัญ จำแนกรายภาค

ภาค	โฉนดที่ดิน	นสล.	น.ส. 3 ก.	น.ส.3	ส.ค.1	ใบจอง น.ส.2	ตราจอง	ใบเหี้ยบย่ำ	ใบไต่สวน	อื่น ๆ (รวมแบบหมายเลข 3 และ น.ส.3 ข.)	รอตระจ สอบ	หนังสือ สำคัญที่ไม่ ระบุเนื้อที่	รวม
ภาคเหนือ	3,827	4,816	1,339	2,014	480	1	90	1	-	535	221	406	13,730
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5,564	7,933	5,703	4,186	605	14	7	7	-	983	135	1,231	26,368
ภาคกลาง	20,902	1,341	721	2,830	207	14	192	12	76	1,175	175	44	27,689
ภาคตะวันออก	2,495	877	297	356	42	-	47	3	-	4	4	325	4,450
ภาคใต้	1,439	3,348	1,292	1,300	161	1	17	13	-	79	2	82	7,734
รวมทั้งประเทศ	34,227	18,315	9,352	10,686	1,495	30	353	36	76	2,776	537	2,088	79,971

หมายเหตุ: 1. การแบ่งภาค (เหมือนปอานุรักษ์) ให้จังหวัดดังต่อไปนี้รวมอยู่ในภาคเหนือ กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุทัยธานี

2. เนื่องจากข้อมูลรวบรวมจากข้อมูลรายจังหวัด ซึ่งรายงานผลต่างเวลากัน ตั้งแต่ ปี 2555 – 2563 ดังนั้น ผลรวมรายภาคจึงอาจคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง และมีบางจังหวัดที่ไม่ได้รวมอยู่ในนี้ ได้แก่ ภาคเหนือ: น่าน แพร่ ลำปาง สุโขทัย อุตรดิตถ์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: นครพนม บึงกาฬ ศรีสะเกษ หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุตรธานี ภาคกลาง: กรุงเทพฯ ชัยนาท ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี อ่างทอง ภาคตะวันออก: ตราด ปราจีนบุรี ระยอง ภาคใต้: ตรัง พัทลุง ยะลา สงขลา

ที่มา: สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ กรมธนารักษ์. (2555 – 2563). ข้อมูลด้านที่ราชพัสดุ. และรวบรวมโดยนักวิจัย

การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุแยกตามการใช้ประโยชน์ (ข้อมูล ณ 5 สิงหาคม 2563) ประกอบด้วย เพื่ออยู่อาศัย เพื่อการเกษตร เพื่อประโยชน์อื่น การให้เช่าอาคารที่ราชพัสดุ และอาคารยกกรรมสิทธิ์ แสดงดังตารางที่ 2.27 พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการเช่าเพื่ออยู่อาศัย 100,020 ทะเบียน รองลงมาเป็นการเช่าเพื่อการเกษตร 56,303 ทะเบียน เพื่อประโยชน์อื่น 6,454 ทะเบียน ส่วนการจัดให้เช่าอาคาร 22,270 ทะเบียน และอาคารยกกรรมสิทธิ์อีก 181 ทะเบียน

การครอบครองการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุของหน่วยงานราชการระดับกระทรวง (ข้อมูล ณ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2563) แสดงดังตารางที่ 2.28 เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 183,035 แปลง เป็นพื้นที่ประมาณ 10,473,760 ไร่ และสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งสิ้น 510,812 หลัง ในจำนวนนี้ หากพิจารณาจากจำนวนแปลง กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่มีการใช้ประโยชน์น้อยที่สุด กล่าวคือ มีการครอบครองการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ 11 แปลง (ร้อยละ 0.01 ของทั่วประเทศ) บนพื้นที่ 172 ไร่ (ร้อยละ 0.002 ของทั่วประเทศ) และมีสิ่งปลูกสร้างจำนวน 40 หลัง (ร้อยละ 0.03) ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุมากที่สุดจำนวน 104,196 แปลง (ร้อยละ 56.95) รองลงมาคือ กระทรวงศึกษาธิการ (รวมหน่วยงานเดิมที่ในปัจจุบันย้ายไปกระทรวงอุดมศึกษาฯ) มีการใช้ประโยชน์บนที่ราชพัสดุ 38,697 แปลง และมีสิ่งปลูกสร้างจำนวน 309,049 หลัง (ร้อยละ 60.5) ซึ่งมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ

ตารางที่ 2.27 การจัดให้เช่า ที่ราชพัสดุ แยกตามการใช้ประโยชน์

ภาค	ประเภทสัญญาเช่า (ราย)					รวม
	อยู่อาศัย	การเกษตร	อาคารราชพัสดุ	ประโยชน์ อย่างอื่น	ก่อสร้างอาคาร ยกกรรมสิทธิ์	
ภาคเหนือ	22,662	11,237	4,249	1,015	29	39,192
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	23,807	28,739	7,071	1,778	91	61,486
ภาคกลาง	27,944	7,308	7,437	1,369	22	44,080
ภาคตะวันออก	9,190	2,726	1,040	1,288	18	14,262
ภาคใต้	16,417	6,293	2,473	1,004	21	26,208
รวมทั้งประเทศ	100,020	56,303	22,270	6,454	181	185,228

หมายเหตุ: การแบ่งภาค (เหมือนป๋านุรักษ์) ให้จังหวัดดังต่อไปนี้รวมอยู่ในภาคเหนือ กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุทัยธานี

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร(ม.ป.ป.).

ตารางที่ 2.28 ที่ราชพัสดุแยกตามการครอบครองใช้ประโยชน์ของหน่วยงานระดับกระทรวง

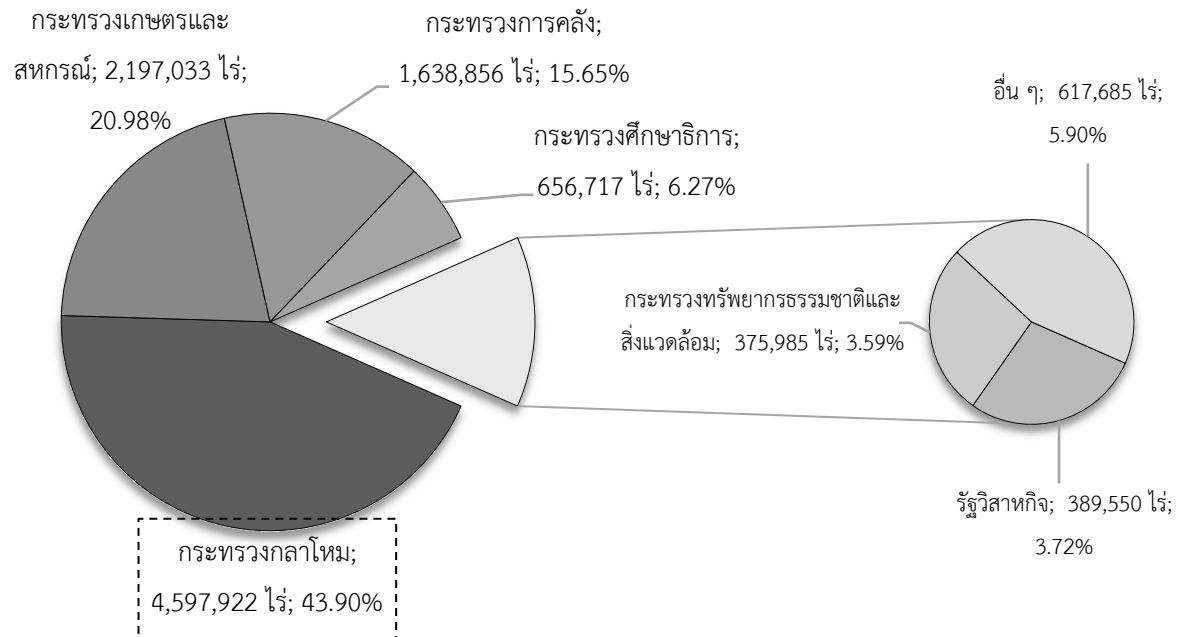
ส่วนราชการ	จำนวนแปลง		เนื้อที่ใช้ประโยชน์	
	(แปลง)	(ร้อยละ)	ไร่-งาน-ตร.วา	(ร้อยละ)
สำนักนายกรัฐมนตรี	207	0.11%	7,067-3-78.5	0.07%
กระทรวงกลาโหม	2,032	1.11%	4,597,922-1-57.04	43.90%
กระทรวงการคลัง	11,237	6.14%	1,638,856-0-29.62	15.65%
กระทรวงการต่างประเทศ	11	0.01%	172-3-29.7	0.00%
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	82	0.04%	4,196-0-95.4	0.04%
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	280	0.15%	13,050-2-2.17	0.12%
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	104,246	56.95%	2,197,033-2-63.3	20.98%
กระทรวงคมนาคม	3,151	1.72%	82,068-2-33.5	0.78%
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1,195	0.65%	375,985-3-43.68	3.59%
กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	317	0.17%	1,779-2-53.86	0.02%
กระทรวงพลังงาน	1,126	0.62%	4,490-2-27.35	0.04%
กระทรวงพาณิชย์	105	0.06%	230-0-12.2	0.00%
กระทรวงมหาดไทย	3,491	1.91%	101,925-2-87.99	0.97%
กระทรวงยุติธรรม	745	0.41%	191,934-2-44.01	1.83%
กระทรวงแรงงาน	149	0.08%	1,785-2-25.65	0.02%
กระทรวงวัฒนธรรม	271	0.15%	53,887-1-99.48	0.51%
กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	32	0.02%	1,169-0-3.4	0.01%
กระทรวงศึกษาธิการ	38,697	21.14%	656,717-3-93.39	6.27%
กระทรวงสาธารณสุข	9,283	5.07%	68,488-0-32.89	0.65%
กระทรวงอุตสาหกรรม	279	0.15%	7,195-3-75.5	0.07%
ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง/กรม	3,567	1.95%	60,850-2-31.19	0.58%
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	1,472	0.80%	17,111-0-82.69	0.16%
รัฐวิสาหกิจ	1,058	0.58%	389,550-2-84.65	3.72%
อื่นๆ	2	0.00%	289-2-27.1	0.00%
รวม	183,035		10,473,760-1-13.26	

หมายเหตุ: 1. ข้อมูลในกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ยังไม่รวมหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

2. เนื้อที่ประมาณ 10.79 ล้านไร่ ประกอบด้วย พื้นที่ที่ใช้ในราชการ เนื้อที่ 10.40 ล้านไร่ (ร้อยละ 96) และพื้นที่ที่นำไปจัดหาประโยชน์ ประมาณ 0.39 ล้านไร่ (ร้อยละ 4) พื้นที่สำหรับใช้เพื่อความมั่นคง ประมาณ 1.72 ล้านไร่

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สถาปแทนราษฎร (ม.ป.ป.)

แผนภาพที่ 2.7 ที่ราชพัสดุแยกตามการครอบครองใช้ประโยชน์ของหน่วยงานระดับกระทรวง



ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

จากตารางที่ 2.21 ที่หลวงจำแนกเป็น (1) ที่สาธารณประโยชน์ 128,339 แปลง เป็นพื้นที่ 6,017,815 ไร่ และ (2) ที่ราชพัสดุ 33,985 แปลง เป็นพื้นที่ 2,763,660 ไร่ ถูกจัดสรรในพื้นที่แต่ละจังหวัดดังตารางที่ 2.29 สำหรับที่สาธารณประโยชน์และตารางที่ 2.30 สำหรับที่ราชพัสดุ

ตารางที่ 2.29 แสดงที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) ที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วทั่วประเทศ จังหวัดที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมากที่สุด คือ จังหวัดนครราชสีมาทั้งหมด 8,334 แปลง และจังหวัดที่มีขนาดของที่สาธารณประโยชน์มากที่สุด คือ จังหวัดบุรีรัมย์ และขอนแก่น มีขนาดพื้นที่ประมาณ 386,090 ไร่ และ 315,054 ไร่ตามลำดับ ส่วนจังหวัดที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงน้อยที่สุดคือ สมุทรปราการมีทั้งหมด 9 แปลง และจังหวัดที่มีพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์น้อยที่สุด คือ นนทบุรีประมาณ 170 ไร่

ตารางที่ 2.30 แสดงที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) ที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วทั่วประเทศ จังหวัดที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมากที่สุด คือ จังหวัดนครราชสีมาทั้งหมด 1,768 แปลง และมีขนาดพื้นที่เป็นที่ราชพัสดุมากที่สุดด้วย ประมาณ 264,573 ไร่ จังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ราชพัสดุรองลงมาคือ อุตรดิตถ์ ลพบุรี และนครสวรรค์ตามลำดับ ส่วนจังหวัดที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงน้อยที่สุดคือ นนทบุรีมีทั้งหมด 9 แปลง และจังหวัดที่มีพื้นที่ราชพัสดุน้อยที่สุดคือ สมุทรสงคราม 435 ไร่

(1) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 77 จังหวัด (ที่สาธารณประโยชน์)

ตารางที่ 2.29 ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว 77 จังหวัด ณ 25 มีนาคม พ.ศ. 2564

จังหวัด		ที่สาธารณที่ ออก นส. แล้ว (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ ไร่-งาน-ตร.วา
ภาคเหนือ		25,700	1,017,847-1-83.33
1	กำแพงเพชร	623	31,000-2-4.20
2	เชียงราย	3,946	146,510-3-27.59
3	เชียงใหม่	3,216	24,073-3-5.65
4	ตาก	980	80,200-3-78.30
5	นครสวรรค์	1,822	109,424-3-81.60
6	น่าน	1,992	59,637-3-51.80
7	พะเยา	1,471	33,485-2-94.70
8	พิจิตร	1,632	27,755-0-19.71
9	พิษณุโลก	1,085	76,539-2-29.50
10	แพร่	1,132	25,714-1-51.20
11	แม่ฮ่องสอน	389	11,482-0-95.70
12	ลำปาง	2,135	41,496-0-47.60
13	ลำพูน	1,522	15,114-0-46.40
14	สุโขทัย	904	75,817-0-56.80
15	อุดรดิตถ์	1,025	111,387-2-38.18
16	อุทัยธานี	559	19,342-2-33.30
17	เพชรบูรณ์	1,267	128,864-0-21.10
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		80,472	3,708,465-0-92.76
1	กาฬสินธุ์	2,594	107,503-1-80.80
2	ขอนแก่น	6,914	315,054-1-11.35
3	ชัยภูมิ	3,682	141,633-3-40.30
4	นครพนม	3,643	197,979-0-25.00
5	นครราชสีมา	8,334	290,186-2-79.54
6	บึงกาฬ	1,278	103,361-3-77.40
7	บุรีรัมย์	5,927	386,090-1-63.80
8	มหาสารคาม	4,062	183,956-2-51.40
9	มุกดาหาร	860	25,511-2-74.20
10	ยโสธร	3,067	152,922-0-86.20
จังหวัด		ที่สาธารณที่ ออก นส. แล้ว (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ ไร่-งาน-ตร.วา
11	ร้อยเอ็ด	5,439	219,855-2-55.70
12	เลย	1,611	68,919-1-71.65
13	ศรีสะเกษ	6,037	249,015-1-37.00
14	สกลนคร	4,369	228,395-0-31.80
15	สุรินทร์	6,100	297,577-1-41.20
16	หนองคาย	1,468	63,450-1-36.28
17	หนองบัวลำภู	1,966	72,013-1-17.70
18	อำนาจเจริญ	1,937	123,159-1-80.60
19	อุดรธานี	3,879	228,929-2-37.34
20	อุบลราชธานี	7,305	252,949-1-93.50
ภาคกลาง		8,689	273,236-1-84.7
1	กรุงเทพมหานคร	34	792-2-14.10
2	กาญจนบุรี	687	46,978-0-10.90
3	ชัยนาท	770	33,593-0-83.20
4	นครปฐม	397	5,398-1-37.70
5	นนทบุรี	13	170-1-86.00
6	ปทุมธานี	37	460-3-26.50
7	ประจวบคีรีขันธ์	889	21,572-3-62.20
8	พระนครศรีอยุธยา	1,491	12,056-2-57.90
9	เพชรบุรี	667	10,010-3-30.10
10	ราชบุรี	685	20,362-3-58.30
11	ลพบุรี	723	69,888-2-54.20
12	สมุทรปราการ	9	358-2-67.20
13	สมุทรสงคราม	14	6,422-1-40.90
14	สมุทรสาคร	29	400-0-91.30
15	สระบุรี	462	4,439-2-21.50
16	สิงห์บุรี	351	6,239-0-6.00
17	สุพรรณบุรี	1,142	28,256-1-55.70
18	อ่างทอง	289	5,834-3-81.00
ภาคตะวันออก		5,672	170,224-1-28.09
1	จันทบุรี	971	32,226-1-2.09

จังหวัด		ที่สาธารณที่ ออก นสล. แล้ว (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ ไร่-งาน-ตร.วา
2	ฉะเชิงเทรา	436	8,099-2-97.40
3	ชลบุรี	476	16,662-2-62.10
4	ตราด	578	15,374-0-62.50
5	นครนายก	146	6,966-3-57.60
6	ปราจีนบุรี	1,744	43,757-3-98.80
7	ระยอง	543	10,963-3-2.10
8	สระแก้ว	778	36,172-3-45.50
ภาคใต้		7,806	848,042-3-4.88
1	กระบี่	506	104,011-1-20.00
2	ชุมพร	507	27,584-3-19.70
3	ตรัง	773	82,283-2-9.23
4	นครศรีธรรมราช	665	119,814-0-43.60

จังหวัด		ที่สาธารณที่ ออก นสล. แล้ว (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ ไร่-งาน-ตร.วา
5	นราธิวาส	350	14,851-1-93.40
6	ปัตตานี	1,171	18,913-0-56.50
7	พังงา	587	31,644-0-62.20
8	พัทลุง	145	110,371-2-95.20
9	ภูเก็ต	95	2,689-0-51.20
10	ยะลา	380	16,151-3-41.45
11	ระนอง	205	31,515-0-6.30
12	สงขลา	1,430	175,153-2-42.20
13	สตูล	252	24,563-3-52.40
14	สุราษฎร์ธานี	740	88,495-0-11.50
รวมทั่วประเทศ		128,339	6,017,816-0-93.76

ที่มา: สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย อ้างถึงใน สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (ข้อมูล ณ 25 มีนาคม 2565)

(2) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 77 จังหวัด (ที่ราชพัสดุ)

ตารางที่ 2.30 ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ)
ที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว 77 จังหวัด ณ 25 มีนาคม พ.ศ. 2564

จังหวัด		ที่สาธารณที่ ออก นส. แล้ว (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ ไร่-งาน-ตร.วา
ภาคเหนือ		8,731	924,754-0- 22.22
1	กำแพงเพชร	377	4,763-3-66.95
2	เชียงราย	792	20,753-2-17.60
3	เชียงใหม่	991	153,309-0- 15.50
4	ตาก	335	155,594-2- 72.76
5	นครสวรรค์	351	168,455-2-3.30
6	น่าน	521	39,445-1-7.30
7	พะเยา	361	22,807-2-60.30
8	พิจิตร	502	21,611-0-0.50
9	พิษณุโลก	564	46,586-1-73.40
10	แพร่	783	18,110-3-95.90
11	แม่ฮ่องสอน	283	3,295-1-1.33
12	ลำปาง	564	38,966-3-48.30
13	ลำพูน	436	3,765-1-12.80
14	สุโขทัย	652	10,746-0-46.78
15	อุดรดิตถ์	419	193,209-2-4.40
16	อุทัยธานี	237	5,472-1-58.70
17	เพชรบูรณ์	563	17,860-2-36.40
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		13,992	868,388-1- 70.89
1	กาฬสินธุ์	623	76,133-0-99.58
2	ขอนแก่น	1,130	115,814-3- 96.27
3	ชัยภูมิ	803	26,444-3-61.00
4	นครพนม	587	16,804-0-44.67
5	นครราชสีมา	1,768	264,573-2- 65.05
6	บึงกาฬ	292	5,488-2-77.90
7	บุรีรัมย์	529	27,334-1-44.52
8	มหาสารคาม	997	25,020-3-62.70

จังหวัด		ที่สาธารณที่ ออก นส. แล้ว (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ ไร่-งาน-ตร.วา
9	มุกดาหาร	313	5,471-3-10.30
10	ยโสธร	627	13,282-1-8.90
11	ร้อยเอ็ด	797	14,870-2-73.74
12	เลย	468	12,342-0-95.60
13	ศรีสะเกษ	1,002	25,659-3-54.63
14	สกลนคร	569	27,606-0-74.05
15	สุรินทร์	667	24,536-2-34.78
16	หนองคาย	390	6,403-2-34.30
17	หนองบัวลำภู	350	6,185-3-54.20
18	อำนาจเจริญ	440	17,751-2-86.30
19	อุดรธานี	867	90,157-2-47.50
20	อุบลราชธานี	773	66,505-0-44.90
ภาคกลาง		3,459	537,100-1- 46.42
1	กรุงเทพมหานคร	47	6,812-3-58.00
2	กาญจนบุรี	397	118,363-2-2.30
3	ชัยนาท	342	11,024-3-2.90
4	นครปฐม	174	25,634-1-46.60
5	นนทบุรี	9	1,129-1-72.60
6	ปทุมธานี	34	2,573-2-21.72
7	ประจวบคีรีขันธ์	436	78,142-3-96.60
8	พระนครศรีอยุธยา	221	9,990-3-14.10
9	เพชรบุรี	277	12,116-2-14.80
10	ราชบุรี	310	23,586-1-37.70
11	ลพบุรี	207	180,891-1- 70.90
12	สมุทรปราการ	92	12,686-1-98.40
13	สมุทรสงคราม	26	435-3-50.40
14	สมุทรสาคร	25	792-2-58.10
15	สระบุรี	227	23,590-3-56.20
16	สิงห์บุรี	127	4,285-2-92.50
17	สุพรรณบุรี	400	21,306-3-14.70
18	อ่างทอง	108	3,735-0-37.90

จังหวัด		ที่สาธารณที่ ออก นส. แล้ว (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ ไร่-งาน-ตร.วา
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		2,150	292,984-1- 13.24
1	จันทบุรี	345	19,700-1-46.40
2	ฉะเชิงเทรา	169	8,291-0-35.50
3	ชลบุรี	336	102,000-0- 31.60
4	ตราด	278	47,570-3-34.10
5	นครนายก	63	21,406-1-30.94
6	ปราจีนบุรี	369	20,525-2-02.30
7	ระยอง	361	47,634-2-87.00
8	สระแก้ว	229	25,855-1-45.40
ภาคใต้		5,653	140,433-2- 57.67
1	กระบี่	324	5,546-2-11.40
2	ชุมพร	373	10,862-2-86.60

จังหวัด		ที่สาธารณที่ ออก นส. แล้ว (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ ไร่-งาน-ตร.วา
3	ตรัง	488	7,655-1-97.20
4	นครศรีธรรมราช	836	11,910-1-28.60
5	นราธิวาส	311	7,186-3-61.60
6	ปัตตานี	578	16,011-1-45.60
7	พังงา	306	4,673-1-57.65
8	พัทลุง	438	13,929-0-79.80
9	ภูเก็ต	89	2,757-3-37.30
10	ยะลา	355	6,341-2-43.02
11	ระนอง	221	5,830-2-25.80
12	สงขลา	659	30,687-2-07.50
13	สตูล	279	5,329-1-97.90
14	สุราษฎร์ธานี	396	11,710-2-77.70
รวมทั่วประเทศ		33,985	2,763,660-3- 10.44

ที่มา: สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย อ้างถึงใน สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (ข้อมูล ณ 25 มีนาคม 2565)

7. ที่ดินในเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พื้นที่ในความดูแลของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ใน 72 จังหวัดทั่วประเทศ มีพื้นที่ประกาศเขตตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสิ้น 54.97 ล้านไร่ (รวมที่รัฐและเอกชน) ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.8 และตารางที่ 2.31 ในจำนวนนี้จะมีการดำเนินการจัดที่ดิน ในพื้นที่ดำเนินการรวม 40.136 ล้านไร่ ซึ่งในปัจจุบันได้จัดสรรแล้ว (รวมที่เกษตรกรรม ที่ชุมชน และที่เอกชน) 36.44 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 90.80 ของพื้นที่ ส.ป.ก. ทั่วประเทศ) มีราษฎรได้รับประโยชน์ 2.96 ล้านราย ยังเหลือพื้นที่ที่ยังไม่ได้จัดสรรอีก 3.69 ล้านไร่ เมื่อเปรียบเทียบรายภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือถูกจัดสรรแล้ว 18.53 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 92.74 ของพื้นที่ ส.ป.ก. ในภาค) ภาคเหนือจัดสรรแล้ว 8.34 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 91.23 ของพื้นที่ ส.ป.ก. ในภาค)

แผนภาพที่ 2.8 พื้นที่ปฏิรูปที่ดินและผลการจัดที่ดินสะสมในพื้นที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



- ที่มา: 1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ข้อมูล ณ 3 เมษายน 2563). สรุปข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน
 2. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ข้อมูล ณ 1 พฤศจิกายน 2564). ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน

ตารางที่ 2.31 สรุปข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดินและผลการจัดที่ดินสะสม

ภาค	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	พื้นที่ประกาศเขต ตาม พรฎ. (ที่รัฐเอกชน) ¹	พื้นที่กันออก ประมาณ	พื้นที่ ดำเนินการ	ผลการจัดที่ดินสะสมรวม 3 ประเภท (ที่เกษตรกรรวม ที่ชุมชน ที่เอกชน) ²			คงเหลือยัง ไม่ได้จัด
				ไร่	ไร่	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ไร่
ภาคเหนือ	17	178	950	13,320,191	4,172,824	9,147,367	717,586	945,184	8,344,786 (91.23%)	802,581
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20	298	1,656	26,492,276	6,515,710	19,976,566	1,636,630	2,042,132	18,527,112 (92.74%)	1,449,451
ภาคกลาง	21	127	541	9,099,381	2,415,133	6,684,248	342,296	436,441	5,734,767 (85.80%)	949,481
ภาคใต้	14	122	500	6,061,410	1,733,539	4,327,871	266,311	370,391	3,836,083 (88.64%)	491,788
รวม	72	725	3,647	54,973,258	14,837,206	40,136,052	2,962,623	3,794,148	36,442,748	3,693,304

หมายเหตุ: จำนวนรายของผลการจัดที่ดินรวมทุกประเภทไม่เท่ากับที่เกษตรกร, ที่ชุมชน และที่เอกชน เนื่องจากเกษตรกรบางรายมีที่ดินทั้งที่เกษตรกรและที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน
ที่มา: 1. ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.). สรุปข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดินและผลการจัดที่ดิน

2. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร. (ข้อมูล ณ 1 พฤศจิกายน 2564). ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน.

ผลการจัดที่ดินของรัฐโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ตารางที่ 2.32) พบว่า ได้มีการจัดสรรเป็นที่เกษตรกรรม 2.28 ล้านราย เป็นที่ชุมชน 0.65 ล้านราย และเป็นที่ดินเอกชนสามหมื่นกว่าราย ในจำนวนนี้ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการจัดสรรที่เกษตรกรรมจำนวน 1.57 ล้านแปลง พื้นที่ 18.24 ล้านไร่ และที่ชุมชนมากที่สุด จำนวน 0.47 ล้านแปลง พื้นที่ 0.25 ล้านไร่ สำหรับการจัดที่ดินเพื่อทำประโยชน์ในที่ดินเอกชนส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง จำนวน 3.11 แสนไร่

ตารางที่ 2.32 ผลการดำเนินงานจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายภาค

กิจกรรม จัดที่ดิน	ผลการจัดที่ดินของรัฐ						ผลการจัดทำประโยชน์		
	ที่เกษตรกรรม			ที่ชุมชน			ที่ดินเอกชน		
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ	557,064	775,165	8,053,291	150,591	158,832	110,605	9,931	11,187	180,890
ภาคต่อ.ณ.	1,202,142	1,571,097	18,236,193	431,514	467,151	253,755	2,974	3,884	37,164
ภาคกลาง	262,650	343,592	5,381,271	58,919	63,584	42,032	20,727	29,265	311,464
ภาคใต้	259,124	362,921	3,829,517	6,498	6,812	3,064	489	658	3,502
ทั่วประเทศ	2,280,980	3,052,775	35,500,272	647,522	696,379	409,456	34,121	44,994	533,020

หมายเหตุ: 1. ผลการจัดที่ดินของรัฐ หมายถึง จำนวนแปลงที่ดินที่ผ่านการพิจารณาการจัดที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดแล้ว (Code 4 และ 6)

2. การจัดทำประโยชน์ที่ดินเอกชน ได้แก่ การเช่า การเช่าซื้อ รอโอนสิทธิ์ โอนสิทธิ์ ในที่ดิน 4 ประเภท เช่น ที่ดิน พระราชทาน ที่ดินบริจาค ที่ดินจัดซื้อ และที่ราชพัสดุ

3. จำนวนรายของผลการจัดที่ดินรวมทุกประเภทไม่เท่ากับที่เกษตรกรรม+ที่ชุมชน+ที่เอกชน เนื่องจากเกษตรกรรมบางรายมีที่ดินทั้งที่เกษตรกรรมและที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

4. เนื่องจากข้อมูลของแต่ละจังหวัดคำนวณแบบทศนิยม จึงทำให้ยอดรวมคลาดเคลื่อนจากการปัดเศษ

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ข้อมูล ณ 1 พฤศจิกายน 2564). ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน

เมื่อพิจารณาการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรรม พบว่า ยอดสะสมการมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรรม รวมทั้งสิ้น 2.28 ล้านราย บนพื้นที่ 35.50 ล้านไร่ ในขณะที่มีการเพิกถอนสิทธิ ส.ป.ก 4-01 ไปแล้วทั้งสิ้น 14,345 ราย พื้นที่ 181,886 ไร่ แสดงในตารางที่ 2.33

ส่วนการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ชุมชน พบว่า ยอดสะสมการมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนมีทั้งสิ้น 647,521 ราย พื้นที่ 409,464 ไร่ ในขณะที่มียอดการเพิกถอนสิทธิ ส.ป.ก 4-01 ไปแล้วทั้งสิ้น 542 ราย แสดงในตารางที่ 2.34

ตารางที่ 2.33 การดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรในที่ดินของรัฐ รายภาค

กิจกรรมจัดที่ดิน	ผลการจัดที่ดินสะสม ณ 1 พ.ย. 64 (ผ่าน คปจ. และมอบ ส.ป.ก.4-01)			เพิกถอน ส.ป.ก.4-01		
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ	557,066	775,167	8,053,309	5,444	6,343	60,309
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,202,144	1,571,094	18,236,100	4,542	5,051	66,670
ภาคกลาง	262,649	343,592	5,381,271	1,268	1,429	24,659
ภาคใต้	259,107	362,922	3,829,334	3,091	3,455	30,228
รวมทั้งประเทศ	2,280,966	3,052,775	35,500,014	14,345	16,278	181,866

หมายเหตุ: 1. ผ่าน คปจ. หมายถึง ผ่านการอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2. เนื่องจากข้อมูลของแต่ละจังหวัดคำนวณแบบทศนิยม จึงทำให้ยอดรวมคลาดเคลื่อนจากการปัดเศษ
ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ข้อมูล ณ 1 พฤศจิกายน 2564). ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน

ตารางที่ 2.34 การดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนในที่ดินของรัฐ

กิจกรรมจัดที่ดิน	ผลการจัดที่ดินสะสม ณ 1 พ.ย. 64 (ผ่าน คปจ. และมอบ ส.ป.ก.4-01 ซไ)			เพิกถอน ส.ป.ก.4-01		
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ	150,592	158,833	110,613	308	320	237
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	431,512	467,151	253,755	193	198	94
ภาคกลาง	58,919	63,584	42,032	41	47	22
ภาคใต้	6,498	6,812	3,064	0	0	0
รวมทั้งประเทศ	647,521	696,380	409,464	542	565	353

หมายเหตุ: 1. ผ่าน คปจ. หมายถึง ผ่านการอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2. เนื่องจากข้อมูลของแต่ละจังหวัดคำนวณแบบทศนิยม จึงทำให้ยอดรวมคลาดเคลื่อนจากการปัดเศษ
ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ข้อมูล ณ 1 พฤศจิกายน 2564). ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน

การเข้าทำประโยชน์ที่ดินเอกชน แสดงในตารางที่ 2.35 ที่ดินที่ได้รับมาทั่วประเทศทั้งสิ้น 15,807 แปลง พื้นที่ 546,490 ไร่ ซึ่งได้ถูกจัดสรรให้เข้าทำประโยชน์แล้ว 505,241 ไร่ โดยที่ภาคกลางได้รับที่ดินเอกชนมากที่สุด จึงถูกจัดสรรให้ทำประโยชน์มากที่สุดด้วยจำนวน 296,557 ไร่ ผลการจัดทำประโยชน์ในที่ดินเอกชนประมาณสี่หมื่นกว่าแปลงนั้น พบว่า มีการได้มาของที่ดิน แบ่งเป็น 4 กลุ่ม (ดังตารางที่ 2.36) ได้แก่ ที่พระราชทาน 4,491 แปลง ที่ราชพัสดุ 553 แปลง ที่บริจาค 547 แปลง และจัดซื้อด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ จัดซื้อโดยเอกชน จัดซื้อโดยกองทุนที่ดิน และจัดซื้อโดยสภาประชาชน 4 ภาค รวม 34,413 แปลง จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้อโดยเอกชน ซึ่งสามารถจัดสรรประโยชน์แก่ประชาชนได้ทั่วประเทศ 28,964 ราย

ตารางที่ 2.35 การดำเนินงานเข้าทำประโยชน์ที่ดินเอกชน

กิจกรรมจัดที่ดิน	ที่ดินได้มา			ผลการจัดทำประโยชน์ที่ดินเอกชน		
	จังหวัด	แปลง	จังหวัด	แปลง	จังหวัด	แปลง
ภาคเหนือ	13	7,068	184,446	9,741	10,697	176,910
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19	1,619	38,536	2,423	3,042	28,672
ภาคกลาง	19	7,003	319,913	20,615	25,747	296,557
ภาคใต้	5	117	3,595	450	526	3,102
รวมทั้งประเทศ	56	15,807	546,490	33,229	40,012	505,241

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ข้อมูล ณ 1 พฤศจิกายน 2564). ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน

ตารางที่ 2.36 การจัดหาที่ดินเพื่อการดำเนินงานเข้าทำประโยชน์ที่ดินเอกชน

กิจกรรมจัดที่ดิน	ที่พระราชทาน			ที่ราชพัสดุ			ที่บริจาค		
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ							23	23	321
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ							18	27	307
ภาคกลาง	3,521	4,491	40,103	487	553	5,708	278	390	4,362
ภาคใต้							106	107	937
รวมทั้งประเทศ	3,521	4,491	40,103	487	553	5,708	425	547	5,927
กิจกรรมจัดที่ดิน	จัดซื้อ (เอกชน)			จัดซื้อ (กองทุนที่ดิน)			จัดซื้อ (สภาประชาชน 4 ภาค)		
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ	8,905	9,810	168,314	819	862	8,272			
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	899	1,097	10,595	1,105	1,200	12,364	407	716	5,405
ภาคกลาง	15,996	19,444	240,056	59	61	411	430	804	5,892
ภาคใต้	245	279	1,022	99	140	1,143			
รวมทั้งประเทศ	26,045	30,630	419,987	2,082	2,263	22,190	837	1,520	11,297

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ข้อมูล ณ 1 พฤศจิกายน 2564). ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน

8. พื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามท้ายกฎกระทรวงมีจำนวน 1,221 แห่ง หลังจากหักพื้นที่เพิกถอนตามประกาศถึงล่าสุดปี พ.ศ. 2538 (เท่าที่ปรากฏในเว็บไซต์ของกรมป่าไม้) ทั่วประเทศทั้งสิ้น 143.925 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 20 มีนาคม 2561) ซึ่งตรงกับข้อมูลสถิติของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2561) ที่ระบุว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีประมาณ 230,280.65 ตร.กม.³²

ในตารางที่ 2.37 ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่วนอุทยาน พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่สวนพฤกษศาสตร์ พื้นที่สวนรุกขชาติ และพื้นที่ป่าชายเลน พบว่า ในภาพรวมของพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภททั่วประเทศ มีทั้งสิ้น 130.493 ล้านไร่ (ซึ่งน้อยกว่าที่ระบุไว้ก่อนหน้านี้) โดยพื้นที่ป่ามากกว่าครึ่งของประเทศมีที่ตั้งอยู่ทางภาคเหนือประมาณ 66.05 ล้านไร่ (ร้อยละ 50.62) ตามด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ

สำหรับพื้นที่ป่าสงวนในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ทั่วประเทศมีทั้งสิ้น 60.38 ล้านไร่³³ (ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) โดยภาคเหนือมีเขตป่าสงวนมากที่สุด ประมาณ 35.9 ล้านไร่ (ร้อยละ 59.46) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 12.4 ล้านไร่ (ร้อยละ 20.53)

นอกจากนี้ ในส่วนของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พบว่า อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และสวนรุกขชาติ ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ภาคเหนือ ส่วนพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและสวนพฤกษศาสตร์อยู่ในพื้นที่ภาคใต้ และสำหรับสถานการณ์ป่าชายเลนภายใต้ความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีพื้นที่ป่าชายเลนที่คงสภาพอยู่ทั้งสิ้น 1.27 ล้านไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 24 จังหวัด โดยประมาณร้อยละ 82 อยู่ในพื้นที่ภาคใต้

³² ทั้งนี้ข้อมูลสถิติระบุว่า เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาตินี้ เป็นเนื้อที่รวมตามที่ได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา แต่ยังไม่ได้หักเนื้อที่ทับซ้อนและเนื้อที่เพิกถอนเพื่อใช้ประโยชน์ออก ซึ่งอาจหมายถึงพื้นที่เพิกถอนเพิ่มเติมอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ผู้วิจัยได้หักออกแล้ว

³³ ข้อมูลกรมป่าไม้ (ณ 20 มีนาคม 2561) ที่แสดงไว้ที่หน้าเว็บไซต์ระบุว่า ป่าสงวนในความดูแลของกรมป่าไม้มี 64.67 ล้านไร่

ตารางที่ 2.37 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
เขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ ป่าชายเลน ปี พ.ศ. 2561 - 2562

หน่วย: ไร่

ภาค	ป่าสงวน แห่งชาติ ¹	อุทยานแห่งชาติ ²	วนอุทยาน ²	เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า ²	เขตห้ามล่า สัตว์ป่า ²	สวน พฤกษศาสตร์ ²	สวนรุกข ชาติ ²	ป่าชายเลน ³		รวมพื้นที่ป่าทุก ประเภท
								ป่าชายเลน คงสภาพ	พื้นที่อื่น ๆ	
ภาคเหนือ	35,901,777.78	17,498,971.53	391,800.66	10,981,917.33	1,261,952.43	1,203.00	14,392.00	NA	NA	66,052,014.73
	59.46%	44.07%	54.84%	47.01%	33.26%	3.89%	56.62%			50.62%
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	12,395,887.17	6,548,404.95	251,746.81	3,409,315.00	568,236.00	4,337.00	6,587.00	NA	NA	23,184,513.93
	20.53%	16.49%	35.24%	14.59%	14.98%	14.04%	25.92%			17.77%
ภาคกลาง	4,177,584.76	6,849,749.95	16,593.00	3,634,409.00	289,816.45	6,876.00	2,519.00	67,194.73	383,987.14	15,428,730.03
	6.92%	17.25%	2.32%	15.56%	7.64%	22.25%	9.91%	5.31%	31.63%	11.82%
ภาคตะวันออก	1,863,461.61	1,757,110.55	28,973.00	1,396,187.50	44,000.00	6,570.00	1,188.00	164,503.59	235,201.41	5,497,195.66
	3.09%	4.43%	4.06%	5.98%	1.16%	21.26%	4.67%	12.99%	19.38%	4.21%
ภาคใต้	6,040,632.62	7,053,568.02	25,296.75	3,938,868.42	1,630,043.07	11,914.00	731.00	1,034,896.00	594,647.68	20,330,597.56
	10.00%	17.76%	3.54%	16.86%	42.96%	38.56%	2.88%	81.71%	48.99%	15.58%
ทั้งประเทศ	60,379,343.94	39,707,805.00	714,410.22	23,360,697.25	3,794,047.95	30,900.00	25,417.00	1,266,594.32	1,213,836.23	130,493,051.91
จำนวน (แห่ง)	77 จังหวัด	133	91	60	75	18	53	ครอบคลุม 24 จังหวัด		

หมายเหตุ: 1. จังหวัดที่ไม่มีเขตป่าสงวน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร บึงกาฬ นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สิงห์บุรี อ่างทอง

2. พื้นที่ป่าชายเลนที่แสดงเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ที่มา: 1. ร่างรายงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.); 2. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2562); 3. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2561). และรวบรวมโดยผู้วิจัย

ข้อมูลจากผลการแปลภาพถ่ายดาวเทียม Landsat 8 ปี พ.ศ. 2557 มีพื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมาย รวมทั้งหมด 2.48 ล้านไร่ แสดงในตารางที่ 2.38 พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) มีประมาณ 1.27 ล้านไร่ ทั้งนี้พื้นที่เปลี่ยนแปลงจากป่าชายเลนไปแล้ว แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ที่อยู่อาศัยและท่าเทียบเรือ 90,926 ไร่ พื้นที่เกษตรกรรม 812,140 ไร่ และหน่วยงานรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ 100,705 ไร่

ตารางที่ 2.38 พื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมาย

การจำแนกพื้นที่ป่าชายเลน	พื้นที่ป่าชายเลนใน ความรับผิดชอบของ ทช. (ไร่)
เป็นป่าชายเลนคงสภาพ	1,266,594.34
หาดทราย หาดเลน แม่น้ำ ป่า พื้นที่อื่น	210,656.86
พื้นที่เปลี่ยนแปลงสภาพป่าชายเลน	1,003,772.60
- เปลี่ยนแปลงสภาพโดยสิ้นเชิง (ที่อยู่อาศัย ท่าเทียบเรือ)	90,926.56
- พื้นที่เกษตรกรรม (นาเกลือ นาเกลือ)	812,140.70
- หน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์*	100,705.34
รวม	2,481,023.80

หมายเหตุ: * หน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์พื้นที่ ได้แก่ ข้อมูลจากโครงการเร่งด่วน และกรมป่าไม้

ที่มา: รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

๑. การใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

รายงานโครงการการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติ จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย หรือ TDRI (2553) ระบุว่ามีการบุกรุกในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ (แสดงในตารางที่ 2.39) ดังนี้ ในเขตพื้นที่ป่าไม้รวมทั้งสิ้น 530,136 ไร่ คิดเป็นขนาดพื้นที่ 8.75 ล้านไร่ ในเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ 1.15 ล้านไร่ ในเขตที่ดินราชพัสดุแปลงสงวนหวงห้าม 2.12 ล้านไร่ และในเขตพื้นที่นคมสร้างตนเอง 6.25 ล้านไร่

ตารางที่ 2.39 การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 – 2551

ประเภทพื้นที่	จำนวนราย	ขนาดพื้นที่
1. พื้นที่ป่าไม้ (จากกรมอุทยานแห่งชาติฯ)		
- พื้นที่ป่าอนุรักษ์	184,710	2.23 ล้านไร่
- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	340,000	6.40 ล้านไร่
- พื้นที่ป่าชายเลน	5,426	0.12 ล้านไร่
2. ที่ดินสาธารณะประโยชน์ (จากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)	N/A	1,154,867 ไร่ 3 งาน 46 ตร.วา
3. ที่ดินราชพัสดุแปลงสงวนหวงห้าม (จากกรมธนารักษ์)	N/A	2,120,196 ไร่ (48 แปลง)
4. พื้นที่นคมสร้างตนเอง (จากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)	13,488	6,250,554 ไร่

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. (2553). รายงานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติ (น. 4).

ข้อมูลของกรมป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2563 ดังแสดงในตารางที่ 2.40 รายงานว่า ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินและจะนำมาจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนในพื้นที่ 64 จังหวัด มีทั้งสิ้น 3.9 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 6.53 ของพื้นที่ป่าสงวนทั้งหมด โดยพื้นที่ภาคเหนือถูกนำมาจัดการที่ดินให้ชุมชนมากที่สุด 1.66 ล้านไร่ (ร้อยละ 4.62 ของพื้นที่ป่าสงวนในภาค) อย่างไรก็ตามพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือถูกนำมาจัดการที่ดินให้ชุมชนมากที่สุดเมื่อเทียบกับสัดส่วนป่าในภาคประมาณ 0.5 ล้านไร่ (ร้อยละ 26.93 ของพื้นที่ป่าสงวนในภาค)

ตารางที่ 2.40 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินและนำมาจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชน

ภาค	เนื้อที่ (ไร่)
ภาคเหนือ	1,658,827
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	974,614
ภาคกลาง	350,599
ภาคตะวันออก	501,864
ภาคใต้	368,908
ภาคใต้ชายแดน	88,404
รวม	3,943,216

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ โดยมีการอนุญาตรวมทั้งหมด 8,119 ราย แบ่งเป็น ส่วนราชการ 6,467 ราย และภาคเอกชน 1,652 ราย ในพื้นที่รวม 3.79 ล้านไร่ แสดงในตารางที่ 2.41 ในจำนวนนี้มีการอนุญาตเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันและปลูกยางพารา 115 ราย ในพื้นที่รวม 222,000 ไร่กว่า แสดงในตารางที่ 2.42

ตารางที่ 2.41 การอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

การอนุญาต	การอนุญาต (จำนวนราย)		
	การอนุญาตมีอายุอยู่	การอนุญาตหมดอายุ	รวมทั้งหมด
- ส่วนราชการ	5,437	1,060	6,467
- เอกชน	1,032	620	1,652
จำนวนรวม	6,469	1,680	8,119
เนื้อที่รวม (ไร่)	2,331,372.02	1,456,284.11	3,787,656.13

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

ตารางที่ 2.42 ข้อมูลการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ สวนป่าลุ่มน้ำมันและยางพารา

การอนุญาต	การอนุญาต (จำนวนราย)	
	ปลูกป่าลุ่มน้ำมัน	ปลูกยางพารา
การอนุญาตมีอายุอยู่	7	13
การอนุญาตหมดอายุ	33	62
รวม	40	75
เนื้อที่รวม (ไร่)	179,420.15	42,902.11

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

สำหรับการเข้าครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตารางที่ 2.43 จากข้อมูลการแปลภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม (ภาพออร์โธรี) พบว่ามีผู้ครอบครองเดิม ก่อนมติคณะรัฐมนตรี มิถุนายน พ.ศ. 2541 (ผู้ครอบครองเดิมต้องปรากฏร่องรอยการใช้ประโยชน์ในปี พ.ศ. 2545-46) ทั้งสิ้น 167,654 ราย เป็นขนาดพื้นที่ 3,651,506 ไร่ และพบผู้ครอบครองใหม่ (คำนวณจากภาพถ่าย เทียบกับข้อมูลพื้นที่ป่า พ.ศ. 2557-58) บนพื้นที่ 2,338,763 ไร่

ตารางที่ 2.43 การครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จากภาพถ่ายออร์โธรี พ.ศ. 2545 – 2546

การครอบครอง	จำนวนราษฎร (ราย)	ขนาดพื้นที่ (ไร่)	หมายเหตุ
1. ผู้ครอบครองเดิม		3,651,506	
1.1 ผู้แจ้งขึ้นทะเบียน	167,654	1,586,509	ตามมติ 30
- ในที่นี้รวมถึงพื้นที่ล่อแหลมฯ	51,290	426,204	ม.ย. 2541
1.2 พื้นที่ยังไม่ได้ดำเนินการ	-	2,064,997	
2. ผู้ครอบครองใหม่		2,338,763	
รวมการครอบครองทั้งเดิมและใหม่		5,990,269	

หมายเหตุ: 1. ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลขนาดพื้นที่จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม (ภาพออร์โธรี) ที่ต้องตรวจสอบ ข้อมูลในพื้นที่จริง โดยข้อมูลผู้ครอบครองเดิมคำนวณจากภาพภาพออร์โธรีที่ปรากฏ ร่องรอยการทำประโยชน์ และผู้ครอบครองใหม่คำนวณจากภาพออร์โธรีเทียบกับข้อมูลพื้นที่ป่า พ.ศ. 2557- 2558

2. ผู้ที่ได้รับการตรวจสอบว่าเป็นผู้ครอบครองเดิม ต้องปรากฏร่องรอยการใช้ประโยชน์ภาพออร์โธรี ปี พ.ศ. 2545 - 2546

ที่มา: ส่วนจัดการที่ดินและชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สำนักงานฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์. (2560). อ้างถึงใน เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (น.16).

จากการรวบรวมข้อมูลการตั้งชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งได้จากการอ่านแปลความจาก ภาพถ่ายดาวเทียม (ออร์โธรี) และสำรวจตรวจสอบความถูกต้องในภาคสนาม พร้อมสัมภาษณ์ รายละเอียดประกอบจากเจ้าของบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 สะสมจนถึงปี พ.ศ. 2561 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และ เขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งสิ้น 276 แห่ง ข้อมูลนี้ดำเนินการสำรวจโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและ

พันธุ์พืช ในตารางที่ 2.44 แสดงภาพรวมการสำรวจและข้อมูลรายละเอียดในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่ละแห่ง จะแสดงดังตารางที่ 2.ผ.1 ในภาคผนวก

ข้อสังเกตสำหรับตารางที่ 2.44 และ 2.ผ.1

(1) เนื่องจากการสำรวจในแต่ละเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ถูกสำรวจในปีงบประมาณที่ต่างกัน ดังนั้น จำนวนรวมที่แสดงในตาราง 2.44 จึงเป็นยอดสะสมตั้งแต่ที่มีการสำรวจด้วยวิธีข้างต้น (เริ่มสำรวจปี พ.ศ. 2556) ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าในบางพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงของลักษณะชุมชนหลังจากทำการสำรวจในพื้นที่นั้นไปแล้ว

(2) ในตารางที่ 2.ผ.1 จะสังเกตว่ามีเขตป่าอนุรักษ์ที่ทำการสำรวจสองครั้ง เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งสำรวจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 และ 2561 แต่การสำรวจทั้งสองครั้งแตกต่างกันเรื่องจำนวนชุมชนและรายละเอียดในชุมชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงใช้วิธีรวมจากการสำรวจครั้งล่าสุดสำหรับแต่ละชุมชน

ตารางที่ 2.44 ข้อมูลชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ได้จากการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายดาวเทียม รายละเอียดสูง/ออร์โธรี และสำรวจตรวจความถูกต้องในภาคสนาม พร้อมสัมภาษณ์รายละเอียดประกอบจากเจ้าของบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ

จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ที่ดิน		
	ที่อยู่อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ระบุ
1,990	74,784	750	1,151	1,651	266,259	19,867	54,633	1,116

ที่มา: ส่วนจัดการที่ดินและชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2556 - 2561). รายงานผลการดำเนินงาน กิจกรรมโครงการสำรวจจัดทำแผนที่การครอบครองที่ดิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยใช้เทคโนโลยีสำรวจจากระยะไกล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556, 2557, 2558, 2559, 2560 และ 2561

ผลการดำเนินการสำรวจล่าสุด ณ ปี พ.ศ. 2563 พบว่า มีการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ ดังแสดงในตารางที่ 2.45 จำนวนพื้นที่ 227 ป่าอนุรักษ์ 4,265 หมู่บ้าน ราษฎร 316,560 ราย และเนื้อที่ 468,256 แปลง คิดเป็น 4,273,726.24 ไร่ ผลการสำรวจ แบ่งเป็น อุทยานแห่งชาติ 126 แห่ง 2,780 หมู่บ้าน เนื้อที่ 2,555,922.80 ไร่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 60 แห่ง 1,013 หมู่บ้าน เนื้อที่ 1,443,039.08 ไร่ และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า 41 แห่ง 472 หมู่บ้าน เนื้อที่ 274,764.36 ไร่ อย่างไรก็ตาม เมื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่จริง แล้วปรากฏว่ามีพื้นที่ไม่สามารถนำมาเป็นผลการสำรวจได้ เช่น พื้นที่ที่คินสภาพป่าแล้วไม่มีผู้แจ้งการครอบครอง พื้นที่เป็นทุ่งหญ้าหรือลานบิน พื้นที่ทับซ้อนกับหน่วยราชการอื่น เป็นต้น

ในการสำรวจนี้ พบว่ามีหมู่บ้านที่สำรวจได้เฉพาะเส้นรอบนอกของพื้นที่ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ เนื่องจากมีปัญหาในการดำเนินการ จำนวน 9 ป่าอนุรักษ์ 39 หมู่บ้าน เนื้อที่ประมาณ 45,725.70 ไร่ ซึ่งแบ่งเป็น ต้องการเอกสารสิทธิ 3 หมู่บ้าน เนื้อที่ 7,266.52 ไร่ (ร้อยละ 16) ไม่เอาแนวทางของรัฐ 25 หมู่บ้าน เนื้อที่ 10,967.27 ไร่ (ร้อยละ 24) และทับซ้อน ส.ป.ก. ราชพัสดุ 11 หมู่บ้าน เนื้อที่ 27,491.90 ไร่ (ร้อยละ 60)

ตารางที่ 2.45 ผลการสำรวจการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ ปี พ.ศ. 2563

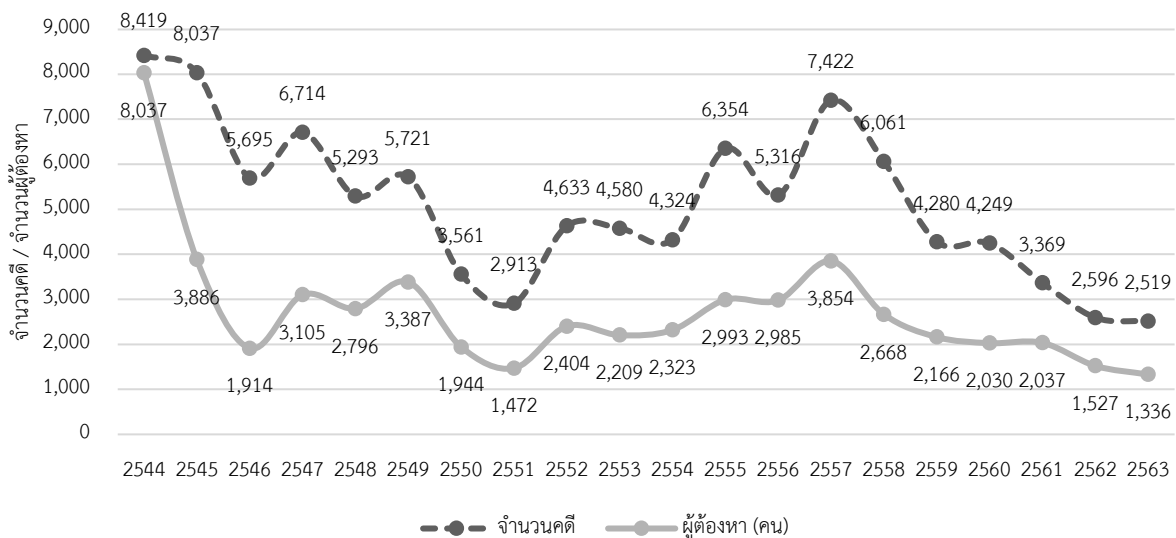
	ป่า (แห่ง)	จำนวน (หมู่บ้าน)	จำนวน ราย	จำนวน แปลง	เนื้อที่ (ไร่)
พื้นที่เป้าหมาย	227	4,265			4,273,726.24
พื้นที่สำรวจ ¹ ประกอบด้วย					
1) อุทยานแห่งชาติ	126	2,780	205,016	299,670	2,555,922.80
2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	60	1,013	86,979	137,975	1,443,039.08
3) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	41	472	24,565	30,611	274,764.36
รวม			316,560	468,256	
พื้นที่สำรวจเฉพาะเส้นรอบนอกของพื้นที่ แบ่งเป็น	9	39			45,725.70
1) ต้องการเอกสารสิทธิ		3			7,266.52
2) ไม่เอาแนวทางของรัฐ		25			10,967.27
3) ทับซ้อนกับพื้นที่ ส.ป.ก. หรือที่ราชพัสดุ		11			27,491.90

หมายเหตุ: เนื่องจากการตรวจสอบสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่จริง ปรากฏว่า มีพื้นที่ไม่สามารถนำมาเป็นผลการสำรวจได้ เช่น พื้นที่คั่นสภาพป่าแล้วไม่มีผู้แจ้งการครอบครอง พื้นที่เป็นทุ่งหญ้าหรือลานหิน พื้นที่ทับซ้อนกับหน่วยงานราชการอื่น เป็นต้น
ที่มา: รวบรวมข้อมูลของคณะกรรมการการวิจัยและพัฒนาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

10. คดีต่าง ๆ ในที่ดินของรัฐ

ข้อมูลด้านคดีในเขตพื้นที่ป่า พบว่า ในส่วนการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – 2563 แสดงในแผนภาพที่ 2.9 ทั้งจำนวนคดีและจำนวนผู้ต้องหาที่มีแนวโน้มลดลงจนกระทั่งถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 กลับมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกครั้งในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557 หลังจากนั้นเปลี่ยนเป็นลดลงอีกครั้ง และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีจำนวนคดีและผู้ต้องหาที่น้อยที่สุดในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ด้วยจำนวนคดี 2,519 คดี และมีผู้ต้องหา 1,336 คน

แผนภาพที่ 2.9 ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – 2563



ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2563). ข้อมูลสถิติ 2563: เนื้อที่ป่าไม้.

สำหรับสถิติคดีเกี่ยวกับการป่าไม้ ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ช่วงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2564) มีสถิติการกระทำความผิดทั้งสิ้น 1,822 คดี เป็นคดีบุกรุกพื้นที่ 476 คดี คดีทำไม้/ของป่า 141 คดี และคดีเกี่ยวกับสัตว์ป่า 564 คดี ซึ่งมีผู้ต้องหาทั้งหมด 1,116 ราย พื้นที่ที่สามารถตรวจยึดได้ประมาณ 2,031 ไร่ (ซึ่งน้อยลงมากเมื่อเทียบกับปีอื่น ๆ) โดยได้สร้างความเสียหายแก่รัฐทั้งหมด 109 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 2.46

เมื่อพิจารณาการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563 พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 13,713 คดี แบ่งเป็น คดีที่มีตัวผู้กระทำความผิด 1,484 คดี ซึ่งมีผู้กระทำความผิด 2,400 คน และมีพื้นที่ที่ถูกบุกรุกประมาณ 20,533 ไร่ และคดีที่ไม่มีตัวผู้กระทำความผิด 12,229 คดี พื้นที่ที่ถูกบุกรุกประมาณ 166,746 ไร่ แสดงในตารางที่ 2.47

กรณีของคดีที่มีตัวผู้กระทำความผิดนั้น อยู่ในช่วงระหว่างดำเนินคดีรวม 1,102 คดี ศาลยกฟ้อง 21 คดี และถูกพิพากษาลงโทษแล้วรวม 303 คดี (ตารางที่ 2.48) ในส่วนคดีที่ไม่มีตัวผู้กระทำความผิด เป็นคดีที่อยู่ในช่วงระหว่างดำเนินคดีรวม 11,104 คดี และถูกพิพากษาลงโทษแล้วรวม 66 คดี (ตารางที่ 2.49)

ตารางที่ 2.46 สถิติคดีเกี่ยวกับการป่าไม้ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2563 ถึง 30 กันยายน 2564)

ลำดับ	ลักษณะความผิด	จำนวน
1.	ผลคดี (รวม)	1,822 คดี
	- คดีบุกรุกพื้นที่	476 คดี
	- คดีทำไม้/ของป่า	141 คดี
	- คดีเกี่ยวกับสัตว์ป่า	564 คดี
	- คดี MOU	625 คดี
	- คดีเกี่ยวกับไม้พะยุง	83 คดี
2.	จับกุมการกระทำความผิด	1,822 คดี
	- ได้ตัวผู้ต้องหา	821 คดี
	- ไม่ได้ตัวผู้ต้องหา	1,001 คดี
	- ผู้ต้องหา รวม	1,166 ราย
3.	พื้นที่บุกรุกที่ตรวจยึดได้	2,031-1-2.84 ไร่
4.	ค่าเสียหายของรัฐ (พื้นที่บุกรุกและไฟป่า)	109,194,051.44 บาท
	มูลค่าของกลาง	73,704,622.09 บาท
5.	ของกลางที่ตรวจยึดได้	
	- คดีเล็ก	1,773 คดี
	- คดีใหญ่	49 คดี

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2564). สรุปรายงานสถิติคดีเกี่ยวกับการป่าไม้และสัตว์ป่า

ตารางที่ 2.47 การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของหน่วยงานในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563

รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำผิด	ปีงบประมาณ							รวม
	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	
คดีบุกรุกพื้นที่ (คดี)	2,672	3,477	2,208	2,068	1,529	1,046	713	13,713
1 คดีมีตัวผู้กระทำความผิด (คดี)	382	260	234	235	128	126	119	1,484
1.1 ผู้กระทำความผิด (คน)	627	422	388	407	201	186	169	2,400
1.2 พื้นที่ที่ถูกบุกรุกรวม (ไร่)	2,761-2-20.02	1,403-0-56.88	5,264-0-85.11	7,608-2-66.63	2,040-1-58.34	823-0-40.60	652-0-10	20,533-0-37.58
2. คดีไม่มีตัวผู้กระทำความผิด (คดี)	2,290	3,217	1,974	1,833	1,401	920	594	12,229
2.1 พื้นที่ที่ถูกบุกรุกรวม (ไร่)	21,085-0-57.83	32,786-3-24.85	44,793-1-22.62	27,580-3-40.43	19,832-2-34.10	15,711-0-644	4,956-1-56	166,746-0-89.85

ที่มา: รวบรวมข้อมูลของคณะกรรมการอำนวยการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.) (ข้อมูล ณ 31 สิงหาคม 2563).

ตารางที่ 2.48 การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของหน่วยงานในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563 (เฉพาะคดีมีตัวผู้กระทำผิด)

รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำ ผิด	ปีงบประมาณ							รวม
	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	
คดีมีตัวผู้กระทำผิด (คดี)	382	260	234	235	128	126	119	1,484
ผู้กระทำผิด (คน)	627	422	388	407	201	186	169	2,400
สถานะทางคดี (คดี)								
1. ระหว่างดำเนินคดี								
1.1 ระหว่างสอบสวน*	260	161	130	143	85	122	119	1,020
1.2 ขึ้นอัยการ	7	1	6	27	4	1	-	46
1.3 ขึ้นศาล	7	10	14	4	1	-	-	36
2. งดสอบสวน	3	3	-	1	-	-	-	7
3. อัยการไม่ส่งฟ้อง	3	5	10	17	4	-	-	39
4. ศาลยกฟ้อง	-	10	9	2	-	-	-	21
5. พิพากษาลงโทษ	101	66	62	37	34	3	-	303
6. อุทธรณ์/ฎีกา	1	4	3	4	-	-	-	12

หมายเหตุ: * หมายถึง คดีอยู่ระหว่างสอบสวนหรือกรณีที่คดีนั้นยังไม่มีผลการดำเนินงานผลความคืบหน้า

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.) (ข้อมูล ณ 31 สิงหาคม 2563).

ตารางที่ 2.49 การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของหน่วยงานในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563 (เฉพาะคดีไม่มีตัวผู้กระทำความผิด)

รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำ ผิด	ปีงบประมาณ							รวม
	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	
คดีไม่มีตัวผู้กระทำความผิด (คดี)	2,290	3,217	1,974	1,833	1,401	920	594	12,229
สถานะทางคดี (คดี)								
1. ระหว่างดำเนินคดี								
1.1 ระหว่างสอบสวน*	1,947	2,732	1,820	1,684	1,339	897	594	11,013
1.2 ขึ้นอัยการ	25	7	7	10	11	-	-	60
1.3 ขึ้นศาล	2	8	12	8	1	-	-	31
2. งดสอบสวน	285	396	122	122	44	20	-	989
3. อัยการไม่ส่งฟ้อง	2	54	3	6	1	1	-	67
4. ศาลยกฟ้อง	-	-	-	-	1	-	-	1
5. พิพากษาลงโทษ	29	19	9	3	4	2	-	66
6. อุทธรณ์/ฎีกา		1	1	-	-	-	-	2

หมายเหตุ: * หมายถึง คดีอยู่ระหว่างสอบสวนหรือกรณีที่คดีนั้นยังไม่มีผลการดำเนินงานผลความคืบหน้า

ที่มา: รวบรวมรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.) (ข้อมูล ณ 31 สิงหาคม 2563).

ข้อมูลด้านคดีดังตารางที่ 2.50 ในปี พ.ศ. 2552 – 2561 ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีจำนวนคดีรวมทั้งสิ้น 24,178 คดี โดยในปี 2558 มีพื้นที่ที่ถูกบุกรุกสูงถึง 134,578.65 ไร่ และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติฯ มีจำนวนคดีรวมทั้งสิ้น 23,216 คดี ซึ่งมีพื้นที่ที่ถูกบุกรุกสูงสุดในปี พ.ศ. 2559 ประมาณ 50,053 ไร่ ซึ่งคดีในพื้นที่ป่าในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2561 จะเห็นว่าใกล้เคียงกับตารางที่ 2.47 ก่อนหน้านี้

ตารางที่ 2.50 ข้อมูลด้านคดีในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติฯ

ปี (พ.ศ.)	เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ		เขตพื้นที่ป่าในความรับผิดชอบของกรมอุทยานฯ	
	จำนวนคดีบุกรุก (คดี)	พื้นที่ที่ถูกบุกรุก (ไร่)	จำนวนคดีบุกรุก (คดี)	พื้นที่ที่ถูกบุกรุก (ไร่)
2552	2,384	32,639.46	2,326	22,683.88
2553	2,445	29,100.92	2,281	19,873.77
2554	2,470	39,108.30	1,795	16,686.03
2555	2,343	35,211.37	2,998	28,332.16
2556	2,419	47,201.49	1,795	17,112.47
2557	2,718	74,356.30	2,684	24,048.96
2558	3,133	134,578.65	3,476	34,144.45
2559	2,864	100,293.44	2,209	50,053.22
2560	1,883	41,075.23	2,081	35,607.82
2561	1,519	33,783.57	1,571	21,839.40

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการพิจารณาพิพากษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

นอกจากนี้ข้อมูลจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ ระบุว่า สถิติคดีอาญาในพื้นที่ป่าซึ่งพนักงานอัยการสั่งฟ้องแล้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2562 ในความผิดฐานบุกรุกรวม 26,334 คดี และตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติรวม 26,544 คดี ในขณะที่สถิติจำนวนผู้ต้องขังที่ถูกดำเนินคดีจากการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2563 รวมทั้งหมด 11,516 ราย แบ่งเป็น ความผิดตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 จำนวน 2,418 ราย ความผิดตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จำนวน 10,805 ราย และความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน 156 ราย ดังแสดงในตารางที่ 2.51 และ 2.52

ในส่วนของการบุกรุกครอบครองการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวน 139,184 ราย บนเนื้อที่ 1.36 ล้านไร่ ในจำนวนนี้มีผู้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย 91,764 ราย เนื้อที่ 1.05 ล้านไร่ ดังแสดงในตารางที่ 2.53

ตารางที่ 2.51 สถิติคดีอาญาที่พนักงานอัยการสั่งฟ้อง ประจำปี พ.ศ. 2557 – 2562

ประเภทคดี	2557	2558	2559	2560	2561	2562
ความผิดฐานบุกรุก (ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362-366)	4,486	4,978	4,849	4,417	3,867	3,737
พระราชบัญญัติป่าไม้, ป่าสงวนแห่งชาติ, อุทยานแห่งชาติ	6,828	5,244	4,682	3,992	3,347	2,451

ที่มา: ร่องรอยงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

ตารางที่ 2.52 สถิติจำนวนผู้ต้องขังที่ถูกดำเนินคดีจากการบุกรุก เข้ายึดครอง หรือทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ฐานความผิด	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563
รวม (นับเป็นจำนวนคนที่กระทำผิดตามฐานความผิดด้านล่าง)	1,281	2,008	2,027	1,709	1,646	1,621	1,224
พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54	380	406	391	350	348	302	241
พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14	1,167	1,896	1,925	1,617	1,537	1,516	1,147
ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และ 108 ทวิ	16	11	19	25	37	25	23

หมายเหตุ: มีตัวอยู่ ณ วันที่ 1 ตุลาคม ปีงบประมาณตั้งแต่ พ.ศ. 2557 – 2563

ที่มา: ร่องรอยงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

ตารางที่ 2.53 การบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ ปี พ.ศ. 2562

รวมจำนวน		ข้อมูลการบุกรุกที่ราชพัสดุ	
		โต้แย้งกรรมสิทธิ์ และดำเนินการพิสูจน์สิทธิ	ไม่ได้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ และดำเนินการตามกฎหมาย / เจริญกับผู้บุกรุก (ราย)
จำนวน	139,184 ราย	47,420 ราย	91,764 ราย
เนื้อที่	1,363,693 ไร่	311,855 ไร่	1,051,838 ไร่

ที่มา: ร่องรอยงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

11. การจํานอง ขายฝาก และคดีเกี่ยวกับที่ดินเอกชน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563 การจํานองและขายฝากที่ดินทั้งในและนอกโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน แสดงในตารางที่ 2.54 และ ตารางที่ 2.55 ตามลำดับ โดยข้อมูลในปี 2562 ในโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน มีการจํานองรวม 330,438 ราย เป็นเนื้อที่รวมประมาณ 426,287 ไร่ และมีการขายฝากรวม 12,089 ราย เป็นเนื้อที่รวมประมาณ 11,267 ไร่ ส่วนข้อมูลนอกโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน มีผู้จํานองและขายฝากที่ดินรวม 911,695 ราย และ 33,922 รายตามลำดับ ดังนั้นผลการจํานองที่ดินรวมทั้งในและนอกโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศมีทั้งสิ้น 1,242,133 ราย และขายฝากที่ดินรวม 46,011 ราย

ตารางที่ 2.54 การจํานองและขายฝากที่ดิน (ในโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน)

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563

ปีงบประมาณ พ.ศ.	ประเภทการ จดทะเบียน	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่ - งาน - ตรว.)	จำนวนราย	มูลค่า (บาท)
2557	ขายฝาก	18,190	19,994-3-30.4	15,952	17,573,134,110
	จํานอง	307,175	372,222-3-33.0	264,995	1,170,859,678,359
2558	ขายฝาก	21,645	22,174-3-47.9	19,214	21,512,301,805
	จํานอง	363,163	458,665-1-63.3	312,181	2,492,654,131,667
2559	ขายฝาก	22,461	20,555-2-7.0	19,576	23,560,077,396
	จํานอง	389,838	475,767-2-62.0	332,736	1,410,702,278,636
2560	ขายฝาก	20,637	20,310-2-83.6	18,062	22,861,171,475
	จํานอง	353,981	410,237-0-4.1	308,008	1,988,476,876,990
2561	ขายฝาก	18,461	15,622-1-78.4	16,407	21,130,821,691
	จํานอง	379,383	432,524-1-27.7	330,462	1,427,344,825,430
2562	ขายฝาก	13,739	11,267-3-85.7	12,089	17,327,389,506
	จํานอง	375,586	426,287-3-64.4	330,438	1,537,298,778,263
2563	ขายฝาก	7,653	4,991-0-98.1	6,723	10,406,797,591
	จํานอง	222,963	218,055-1-64.2	195,505	856,701,494,602

หมายเหตุ: ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นข้อมูลตั้งแต่เดือนตุลาคม 2562 - พฤษภาคม 2563 เป็นข้อมูลของ

สำนักงานที่ดิน ตามโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน ระยะที่ 1 จำนวน 73 แห่ง

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

ตารางที่ 2.55 การจำนองและขายฝากที่ดิน (นอกโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน)

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนราย	
	จำนอง	ขายฝาก
2557	896,302	68,381
2558	956,667	72,302
2559	979,461	66,259
2560	863,158	59,436
2561	935,307	52,956
2562	911,695	33,922
2563 (ต.ค.62 - พ.ค.63)	554,653	19,000

หมายเหตุ: เป็นข้อมูลของสำนักงานที่ดินที่ไม่อยู่ในโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน ระยะที่ 1 จำนวน 388 แห่ง

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.) (ข้อมูล ณ 13 กรกฎาคม 2563).

ตารางที่ 2.56 จำนวนคดีและรายการทรัพย์สินที่มีการยึดทรัพย์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 – 2563

จำนวนคดีที่มีการยึด			
ปีที่ยึด	จำนวนคดี	จำนวนทรัพย์สิน	ราคาประเมินรวม
2557	14,452	34,070	23,859,953,708.59
2558	13,996	35,136	25,974,921,611.36
2559	1,583	4,057	5,217,198,799.76
2560	2,447	6,563	6,850,321,170.99
2561	3,770	9,501	7,925,553,481.45
2562	5,357	14,572	11,718,737,638.41
2563	2,187	5,608	5,276,680,849.05
รวม	43,792	109,507	86,823,367,259.61

หมายเหตุ: จำนวนคดีที่มีการยึด เป็นข้อมูลที่ดินว่างเปล่า ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ที่มีการยึดทรัพย์สินในปี 2557-2563 โดยโจทก์และผู้รับจำนองเป็นบุคคลเดียวกัน

ที่มา: ร่างรายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (ม.ป.ป.). (ข้อมูล 9 กรกฎาคม 2563)

12. การแก้ปัญหาโดยภาครัฐ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการแก้ปัญหาของภาครัฐในด้านการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐ

12.1 การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยหนึ่งในหน้าที่และอำนาจของ คทช. คือ การกำหนดมาตรการ

หรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด คทช. มีคณะกรรมการทั้งหมด 11 คณะ

ในการประชุม คทช. ครั้งที่ 1/2563 เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2563 มีมติเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวน 9 คณะ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อน การดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจของ คทช. และประธาน คทช. (นายกรัฐมนตรี) ได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2563 คณะกรรมการมีดังนี้ (1) คณะกรรมการจัดหาที่ดิน (2) คณะกรรมการจัดที่ดิน (3) คณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด (4) คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) (5) คณะกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน (6) คณะกรรมการนโยบาย แนวทางและมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน (7) คณะกรรมการกำกับ ติดตาม และประเมินผล (8) คณะกรรมการสารสนเทศที่ดินและทรัพยากรดิน และ (9) คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) และแก้ไข ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ หลังจากนั้น ในการประชุมครั้งที่ 1/2564 ของ คทช. เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2564 ได้มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้ คทช. เพิ่มเติม เพื่อดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ จำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) และคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2558 อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่ออญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ กำหนดในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม

ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2563 แสดงในตารางที่ 2.57 และแผนภาพที่ 2.10 โดยมีพื้นที่เป้าหมายดำเนินการ 919 พื้นที่ 70 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 1.598 ล้านไร่ และได้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตไปแล้ว 252 พื้นที่ 66 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 0.687 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 42.99 ของพื้นที่เป้าหมาย มีรายละเอียดดังนี้

- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 643,124 ไร่ ใน 137 พื้นที่ จากเป้าหมาย 1.48 ล้านไร่ ใน 321 พื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 43.57 ของพื้นที่เป้าหมาย

- พื้นที่ป่าชายเลน ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 14,958 ไร่ ใน 59 พื้นที่ จากเป้าหมาย 23,285 ไร่ ใน 458 พื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 64.24 ของพื้นที่เป้าหมาย

- พื้นที่ ส.ป.ก. ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 19,595 ไร่ ใน 21 พื้นที่ จากเป้าหมาย 73,024 ไร่ ใน 73 พื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 26.83 ของพื้นที่เป้าหมาย

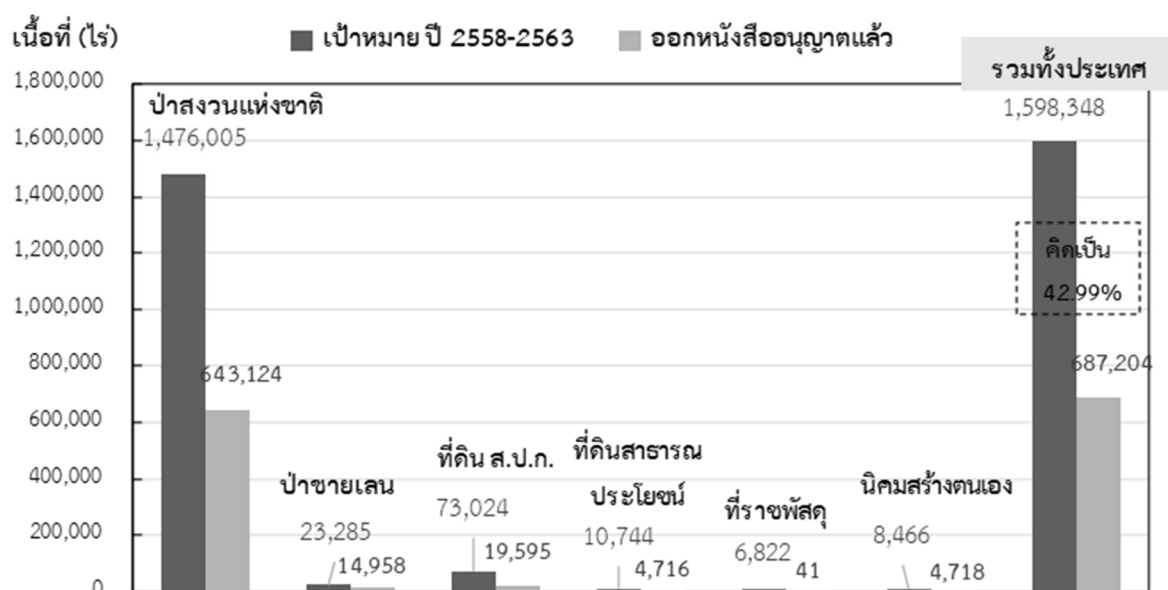
- พื้นที่สาธารณประโยชน์ ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 4,716 ไร่ ใน 11 พื้นที่ จากเป้าหมาย 10,744 ไร่ ใน 29 พื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 43.89 ของพื้นที่เป้าหมาย
- พื้นที่ที่ราชพัสดุ ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 41 ไร่ จากเป้าหมาย 6,822 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.6 ของพื้นที่เป้าหมาย
- พื้นที่นิคมสร้างตนเอง ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 4,718 ไร่ จากเป้าหมาย 8,466 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 55.73 ของพื้นที่เป้าหมาย

ตารางที่ 2.57 พื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2563

ประเภทที่ดิน	เป้าหมาย ปี 2558 – 2563			ออกหนังสืออนุญาตแล้ว		
	พื้นที่	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)	พื้นที่	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)
ป่าสงวนแห่งชาติ	321	62	1,476,005-1-28.85	137	57	643,124-1-92.06
ป่าชายเลน	458	22	23,285-0-63.20	59	10	14,958-1-20.20
ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	73	16	73,024-2-92	21	8	19,595-3-37
ที่ดินสาธารณประโยชน์	29	12	10,744-2-01	11	6	4,716-0-05
ที่ราชพัสดุ	7	6	6,822-1-94	2	2	41-3-00
ที่ดินสงวนเพื่อนิคมสร้างตนเอง	31	26	8,466-2-85	22	19	4,718-1-61
รวมทั้งสิ้น	919	70	1,598,348-3-64.05		66	687,204-3-15.26

ที่มา: ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

แผนภาพที่ 2.10 พื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2563



ที่มา: ร่างรายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (ม.ป.ป.).

นอกจากนั้น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ดำเนินการโครงการ คทช. ใน 2 ลักษณะ มีเป้าหมายรวมทั้งหมด 28,789-2-18.8 ไร่ จำนวน 22,815 ครั้วเรือน และมีราษฎรได้รับประโยชน์ 64,756 คน แบ่งเป็น

(1) การจัดที่ดินทำกิน ดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2561

- ปี พ.ศ. 2559 เป้าหมาย 11,000 ไร่ มอบหนังสืออนุญาตแล้ว 9 ฉบับ เนื้อที่ 10,979-0-69 ไร่ ราษฎรได้รับประโยชน์ 695 ครั้วเรือน 1,905 คน

- ปี พ.ศ. 2560 เป้าหมาย 5,000 ไร่ มอบหนังสืออนุญาตแล้ว 3 ฉบับ เนื้อที่ 3,397-0-00 ไร่ ราษฎรได้รับประโยชน์ 363 ครั้วเรือน 1,269 คน

- ปี พ.ศ. 2561 เป้าหมาย 2,000 ไร่ ไร่ อยู่ระหว่างกระบวนการอนุญาต อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 536 ไร่ และป่าฯ 2484 จำนวน 1,217 ไร่

(2) การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยให้ชุมชน มีเป้าหมายรวม (ปี พ.ศ. 2560-2563) 10,789-2-18.8 ไร่ จำนวน 674 ชุมชน 21,582 ครั้วเรือน และราษฎรได้รับประโยชน์ 61,044 คน ดังแสดงในตารางที่ 2.58 ซึ่งได้ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 548-3-51.2 ไร่ ใน 51 ชุมชน เป็นจำนวนหนังสือ 63 ฉบับ มีราษฎรได้รับประโยชน์แล้ว 7,180 คน ยังเหลือชุมชนที่ต้องออกหนังสืออนุญาตอีก 390 ชุมชน 16,140 ครั้วเรือน 48,532 คน เนื้อที่ 5,528-1-9.2 ไร่ และมีส่วนที่ คทช.จังหวัดไม่เห็นชอบ จำนวน 52 ชุมชน 1,894 ครั้วเรือน 2,559 คน เนื้อที่ 2,736-3-80.4 ไร่

ตารางที่ 2.58 ผลการจัดที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าชายเลน

ปีงบประมาณ พ.ศ.	เป้าหมาย				ออกหนังสืออนุญาตแล้ว				
	เนื้อที่ (ไร่)	ชุมชน	ครั้วเรือน	คน	เนื้อที่ (ไร่)	ชุมชน	จำนวนฉบับ	ครั้วเรือน	คน
2560	287-2-82.8	28	1,054	3,974	281-2-53.2	24	30	966	3,642
2561	3,607-3-00	252	9,662	29,812	268-0-98	27	33	1,063	3,538
2562	4,898-1-36	214	10,866	27,258					
2563	2,000-0-0	180	-	-					
รวม	10,789-2-18.8	674	21,582	61,044	548-3-51.2	51	63	2,029	7,180

ที่มา: รวบรวมข้อมูลของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

12.2 การโต้แย้งสิทธิที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐ

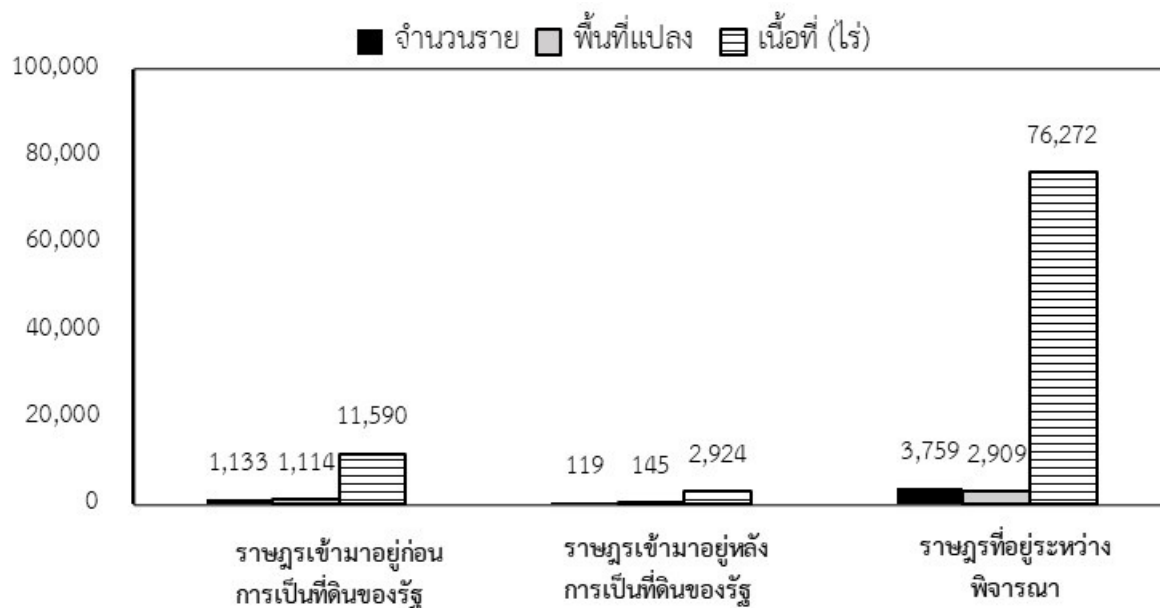
รัฐบาลได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคทช. ที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และกำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคทช. ที่ดินของรัฐ (กบร.) เพื่อแก้ไขปัญหาคทช. ที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุก ยึดครอง ถือครองทั้งในลักษณะส่วนตัวและเป็นหมู่คณะ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคทช. ที่ดินของรัฐจังหวัดในทุกจังหวัด (กบร.จังหวัด) เพื่อเป็นการบูรณาการภารกิจของการแก้ไขปัญหาคทช. และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เกิดการประสานและสอดคล้องรองรับกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งให้มีผู้รับผิดชอบภารกิจอย่างชัดเจน

การพิจารณาในการประชุมของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) ผลการดำเนินการเรื่องที่มีการโต้แย้งสิทธิ ตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. 2562 - กันยายน พ.ศ. 2563 มีจำนวน 5,011 ราย เนื้อที่ 4,168 แปลง 90,786 ไร่ แบ่งเป็นสองกรณี แสดงในแผนภาพที่ 2.11 คือ (1) กรณีแก้ปัญหายุติแล้ว 1,252 ราย (ร้อยละ 24.99) ซึ่งประกอบด้วย ราษฎรเข้ามาอยู่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ 1,133 ราย บนเนื้อที่ 11,590 ไร่ และราษฎรเข้ามาอยู่หลังการเป็นที่ดินของรัฐ 119 ราย บนเนื้อที่ 2,924 ไร่ และ (2) กรณีอยู่ระหว่างพิจารณา 3,759 ราย (ร้อยละ 75.01) ทั้งนี้ จากในพื้นที่ที่มีการโต้แย้งสิทธิ 90,786 ไร่ นั้น จำแนกเป็น ที่ราชพัสดุ ร้อยละ 27 ที่สาธารณประโยชน์ ร้อยละ 41 และที่ป่าไม้ ร้อยละ 32

นอกจากนั้น คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้มีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อให้เกิดการบูรณาการภารกิจของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศให้สามารถรองรับการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

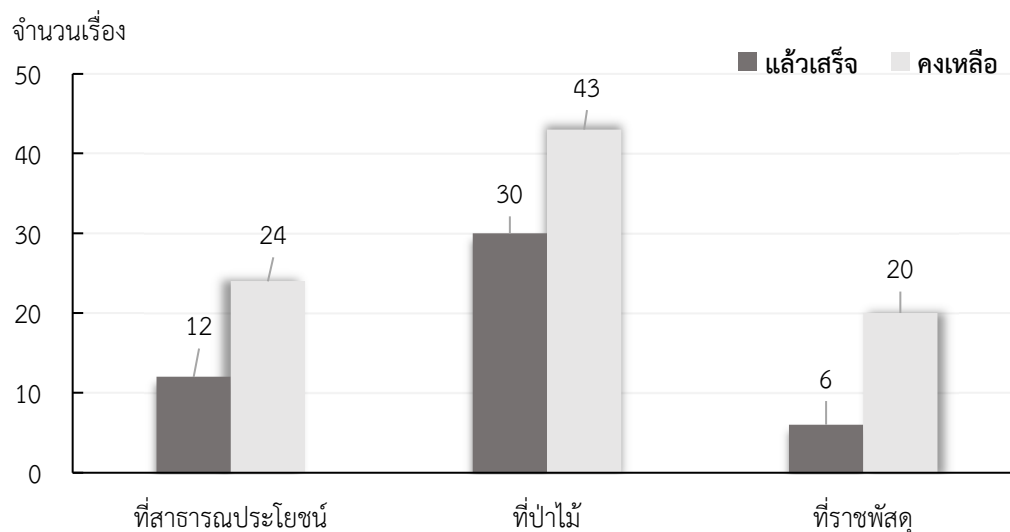
การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ ตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. 2562 - กันยายน พ.ศ. 2563 เป็นการดำเนินงานในพื้นที่ 38 จังหวัด 720 ระวังแผนที่ โดยได้ดำเนินการแล้วเสร็จใน 21 จังหวัด 119 ระวังแผนที่ ผลการดำเนินงานสามารถจำแนกได้ตามประเภทที่ดิน ดังแผนภาพที่ 2.12 ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ 36 เรื่อง ที่ป่าไม้ 73 เรื่อง และที่ราชพัสดุ 26 เรื่อง ในภาพรวมผลการดำเนินงาน อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการแล้วเสร็จประมาณร้อยละ 36

แผนภาพที่ 2.11 ผลการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในระดับจังหวัด จำแนกตามผลการดำเนินการเรื่องที่มีการโต้แย้งสิทธิ ตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. 2562 – กันยายน พ.ศ. 2563



ที่มา: รวบรวมข้อมูลของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

แผนภาพที่ 2.12 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ
จำแนกตามประเภทที่ดิน ตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. 2562 – กันยายน พ.ศ. 2563



ที่มา: ร่องรอยงานของคณะกรรมการพิจารณาพิพากษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.).

ต่อมา เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ที่ประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้มีมติเห็นชอบให้การแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมาตรการของ กบร. ไปเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการภายใต้การดำเนินงานของ คทช.

การประชุมครั้งที่ 1/2564 ของ คทช. เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2564 ได้มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้ คทช. เพิ่มเติม เพื่อดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ จำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) และคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ โดยในระหว่างเดือนสิงหาคมถึงกันยายน พ.ศ. 2564 คพร. จังหวัด มีผลการดำเนินงาน ดังแสดงในตารางที่ 2.59 ดังนี้

ตารางที่ 2.59 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด

เดือนสิงหาคม – กันยายน พ.ศ. 2564

	จำนวน ราย	จำนวน แปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตร.วา)	ร้อยละของเนื้อที่ ทั้งหมดที่พิจารณา
เรื่องเข้าสู่การพิจารณา				
ที่สาธารณประโยชน์	8	7	68-2-96	11.57
ที่ป่าไม้	4	7	172-2-0	29.04
ที่ราชพัสดุ	579	576	352-2-68	59.38
รวมที่ดินทั้งหมดที่เข้าพิจารณา	591	590	593-3-64	100.00
คพร.จังหวัด ได้พิจารณาและมีมติ ดังนี้				
1. มีมติเชื่อว่าราษฎรครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ	28	28	114-2-31	19.29

	จำนวน ราย	จำนวน แปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตร.วา)	ร้อยละของเนื้อที่ ทั้งหมดที่พิจารณา
2. มีมติเชื่อว่าราษฎรครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ	65	65	67-1-51	11.34
3. มีมติให้ส่งอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบการพิสูจน์สิทธิ	21	21	126-1-77	21.29
4. มีเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง	477	480	285-0-41	48.00
รวมที่ดินที่คพร.จังหวัดพิจารณา	591	594	593-2-0	99.93

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักข่าวไทยแลนด์พลัสออนไลน์ (20 ตุลาคม 2564) และการคำนวณโดยผู้วิจัย

เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาทั้งสิ้น 591 ราย เนื้อที่ 593-3-64 ไร่ แบ่งเป็น ที่สาธารณประโยชน์ จำนวน 8 ราย เนื้อที่ 68-2-96 ไร่ ที่ป่าไม้จำนวน 4 ราย เนื้อที่ 172-2-0 ไร่ และที่ราชพัสดุจำนวน 579 ราย เนื้อที่ 352-2-68 ไร่

คพร.จังหวัด ได้พิจารณาและมีมติ ในที่ดินของรัฐทั้งหมด 591 ราย เนื้อที่ 593-2-0 ไร่ (คิดเป็นร้อยละ 99.93 ของที่ดินทั้งหมดที่เข้าสู่การพิจารณา) และจัดออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) มีมติเชื่อว่าราษฎรครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ จำนวน 28 ราย เนื้อที่ 114-2-31 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 19.29

(2) มีมติเชื่อว่าราษฎรครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ จำนวน 65 ราย เนื้อที่ 67-1-51 คิดเป็นร้อยละ 11.34

(3) มีมติให้ส่งอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบการพิสูจน์สิทธิ จำนวน 21 ราย เนื้อที่ 126-1-77 คิดเป็นร้อยละ 21.29

(4) มีเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง จำนวน 477 ราย เนื้อที่ 285-2-5 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 48.00

13. การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบของตัวแทนอำพราง (Nominee)

การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน มีทั้งการครอบครองและทำประโยชน์โดยมีเอกสารสิทธิหรือการเช่าที่ถูกต้องตามกฎหมาย และการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบของตัวแทนอำพราง (Nominee)³⁴ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนอำพราง โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

13.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาและการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ได้แก่

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542

³⁴ การศึกษาในส่วนนี้ เนื่องจากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ไม่สามารถลงพื้นที่ศึกษาในกรณีศึกษา ตามที่ได้วางแผนไว้

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 จนถึง 2 มีนาคม พ.ศ. 2543 และถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

13.1.1 การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว

เดิมมีบัญญัติเปิดช่องให้คนต่างด้าวอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยอาศัยบทสนธิสัญญา ซึ่งปัจจุบันไม่มีสนธิสัญญาใดที่ผูกพันให้คนต่างด้าวอ้างสิทธิการถือครองได้อีกต่อไป (นับตั้งแต่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514) ต่อมามีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดบทบัญญัติการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวไว้ในหมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว

ทั้งนี้ สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน (2563) ได้จัดทำ *คู่มือการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าว*³⁵ ซึ่งมีรายละเอียดเบื้องต้นดังนี้

(1) การถือครองที่ดินของคนต่างด้าว

(1.1) การขอได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวโดยได้รับมรดกในฐานะที่เป็นทายาทโดยชอบธรรม มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 87 กำหนดให้การถือครองที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ให้ครอบครัวละไม่เกิน 1 ไร่ พาณิชยกรรมไม่เกิน 1 ไร่ อุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ เกษตรกรรมครอบครัวละไม่เกิน 10 ไร่ การศาสนาไม่เกิน 1 ไร่ การกุศลสาธารณะ 5 ไร่ และที่ใช้เพื่อการสุสานตระกูลละไม่เกิน 1/2 ไร่ หากต้องการใช้เกินกว่านี้ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรี และ มาตรา 93 การถือครองโดยการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม เมื่อรวมที่ดินที่ได้รับมรดกกับที่ดินที่มีอยู่แล้ว ต้องไม่เกินจำนวนที่พึงมีได้ตามความในมาตรา 87

หลักเกณฑ์การขอได้มาซึ่งที่ดิน มีดังนี้ (1) เป็นทายาทโดยธรรมของเจ้าของมรดก (2) ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (3) คนต่างด้าวที่ได้รับมรดกไม่จำเป็นต้องจำหน่ายที่ดิน หากยังคงถือที่ดินไม่เกินสิทธิที่จะพึงมีตามมาตรา 87 และ (4) หากจะจำหน่ายที่ดินต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

³⁵ รายละเอียดเพิ่มเติมสามารถดูได้ที่ คู่มือการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าว. (2563). ค้นจาก <https://www.dol.go.th/registry/DocLib3/foreign.pdf>

(1.2) การขอได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 96 ทวิ การได้มาซึ่งที่ดินเพื่ออยู่อาศัยของคนต่างด้าว ไม่เกิน 1 ไร่ หากนำเงินมาลงทุนไม่ต่ำกว่า 40 ล้านบาทและต้องมีระยะเวลาดำรงการลงทุนไม่น้อยกว่า 3 ปี และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องลงทุนในกิจการประเภทหนึ่งประเภทใดต่อไปนี้ (1) ชื้อพันธบัตรรัฐบาลไทย พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ (2) ลงทุนในกองทุนรวม อสังหาริมทรัพย์ (3) ลงทุนในเรือนหุ้นของนิติบุคคลที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (4) ลงทุนในกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ประกาศ โดยที่ดินที่อนุญาตให้คนต่างด้าวได้มาอยู่ได้ในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา เขตเทศบาล หรือเขตที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และมาตรา 96 ตริ ถ้ากระทำการผิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข ต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายในไม่น้อยกว่า 180 วันแต่ไม่เกิน 1 ปี แต่หากไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยภายใน 2 ปี นับแต่วันจดทะเบียนการได้มา อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น

(1.3) การขอได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว (1) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน หรือถือเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น (2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ที่มีคนต่างด้าวลงหุ้นมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนทั้งหมด หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้เป็นหุ้นส่วน (3) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน หรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ และ (4) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยส่วนใหญ่

โดยสรุป การขอได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นอยู่จะกระทำไดก็ต่อเมื่อ คนต่างด้าวถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 กรณีบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน หรือคนต่างด้าวลงหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน

นอกจากนี้ยังมี การขอได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เช่น นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 หรือตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือกรณีกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทประกันวินาศภัย

(1.4) การจำหน่ายที่ดินของคนต่างด้าวซึ่งได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มี 2 กรณี คือ

ก. คนต่างด้าวซึ่งได้ที่ดินมาโดยได้รับมรดกในฐานะเป็นทายาทโดยธรรม
มาตรา 93

ข. คนต่างด้าวซึ่งนำเงินมาลงทุนเกินกว่า 40 ล้านบาทและใช้เพื่ออยู่อาศัยตามมาตรา 96 ทวิ ทั้งสองกรณี หากจะจำหน่ายที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

(1.5) การจำหน่ายที่ดินของคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าว กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 90 – 92, 94 – 96, 99 – 100 มีหลักเกณฑ์ดังนี้

(1.5.1) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มิและใช้ที่ดินเพื่อกิจการใด ถ้าไม่ใช้ที่ดินนั้นต่อไปหรือได้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตใหม่ ให้ทำการจำหน่ายที่ดินนั้น

(1.5.2) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการใด ถ้าได้รับอนุญาตใหม่ให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นซึ่งจำนวนที่ดินได้รับอนุญาตนั้นลดลง ให้ทำการจำหน่ายที่ดินนั้น

(1.5.3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา 87 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ได้รับอนุญาตให้ได้เกินกว่าที่กำหนด) หากไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ทำการจำหน่ายที่ดินนั้น

(1.5.4) คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาต

(1.5.5) ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินในขณะที่มีสัญชาติไทย ถ้าภายหลังผู้นั้นได้เปลี่ยนสัญชาติเป็นคนต่างด้าวให้คงมีสิทธิถือที่ดินได้เท่าที่คนต่างด้าวพึงมีตามมาตรา 87 นอกจากนั้นให้ทำการจำหน่าย

(1.5.6) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินแห่งใด ในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลตามความในมาตรา 97 หรือ 98 ให้จำหน่ายที่ดินนั้น

(1.5.7) นิติบุคคลใดได้มาซึ่งที่ดินในขณะที่ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของมาตรา 97 และ 98 ถ้าภายหลังมีสภาพต้องด้วยบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้คงมีสิทธิถือที่ดินได้เท่าที่คนต่างด้าวพึงมีตามมาตรา 87 นอกจากนั้นให้ทำการจำหน่าย

ในทุกกรณีให้จำหน่ายที่ดินดังกล่าว ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี (มาตรา 90 – 92, 94 – 96 และ 100 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามลำดับ)

(2) การขอได้มาซึ่งที่ดินของคนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 74 และ 86

หลักเกณฑ์การขอได้มาซึ่งที่ดิน สำหรับคนไทยที่มีคู่สมรสทั้งชอบและมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคนต่างด้าว มีสิทธิได้รับโอนที่ดินในฐานะที่เป็นสินส่วนตัว (กรณีมีคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคนต่างด้าว) และในฐานะที่เป็นทรัพย์สินส่วนตัว (กรณีมีคู่

สมรสที่มีขอบด้วยกฎหมายเป็นคนต่างด้าว) ได้โดยไม่จำกัดจำนวนเนื้อที่ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(2.1) กรณีรับให้ที่ดิน เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏว่า เป็นการรับให้ในฐานะที่เป็นสินส่วนตัวของคนไทย หรือเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของคนไทย มิได้ทำให้คนต่างด้าวมีส่วนเป็นเจ้าของในที่ดินด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้กับผู้ขอต่อไป

(2.2) กรณีซื้อที่ดินหรือขอรับโอนที่ดินกรณีอื่นที่คล้ายคลึงกันในระหว่างสมรส หรือระหว่างอยู่กินฉันสามีภรรยากับคนต่างด้าว แล้วแต่กรณี

(2.2.1) กรณีคู่สมรสต่างด้าวอยู่ในประเทศไทย หากสอบสวนแล้ว ผู้ขอและคู่สมรสที่เป็นคนต่างด้าวได้ยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรว่า เงินที่บุคคลสัญชาติไทยนำมาซื้อทั้งหมดเป็นสินส่วนตัว (สำหรับคู่สมรสที่มีขอบด้วยกฎหมาย) หรือ เป็นทรัพย์สินส่วนตัว (สำหรับคู่สมรสที่มีขอบด้วยกฎหมาย) ของบุคคลสัญชาติไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว มิใช่สินสมรส หรือ ทรัพย์สินที่หามาได้ร่วมกัน (ตามลำดับ) พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ต่อไปได้

(2.2.2) กรณีคู่สมรสต่างด้าวอยู่ในประเทศไทย แต่ไม่สามารถดำเนินการตามข้อ (2.1) ให้ยื่นคำขอบันทึกถ้อยคำในหนังสือรับรอง เพื่อยืนยันว่าเงินทั้งหมดที่คนไทยนำมาซื้อที่ดินเป็นสินส่วนตัวหรือทรัพย์สินส่วนตัวของคนไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว

(2.2.3) กรณีคู่สมรสต่างด้าวอยู่ต่างประเทศ ให้คนต่างด้าวไปติดต่อสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล เพื่อบันทึกถ้อยคำคู่สมรสต่างด้าวไว้ในหนังสือรับรอง

(2.3) กรณีบุคคลสัญชาติไทยที่เคยมีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าวแต่ได้หย่าขาดจากกัน หรือเลิกร้างกันแล้ว หรือบุตรของคนต่างด้าวที่มีสัญชาติไทยขอทำนิติกรรมให้ได้มาซึ่งที่ดิน หากสอบสวนแล้วไม่ปรากฏพฤติการณ์หลักเลียงกฎหมาย ก็ให้ทำต่อไปได้

(3) การขอได้มาซึ่งที่ดินและห้องชุดของนิติบุคคล ภายใต้โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

(3.1) การรับโอนที่ดิน

(3.1.1) ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กรณีเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน และได้รับสิทธิประโยชน์ให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 27 เป็นการขอได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายอื่น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติในการลงทุนในกิจการ อาจเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ จึงไม่ต้องสอบสวนว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 97 หรือ 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ระบุว่า ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมฯ สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมฯ ตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด แม้จะเกินจำนวนที่จะ

พึงมีได้ตามกฎหมายอื่น โดยหากเลิกหรือโอนกิจการให้ผู้อื่น ผู้ได้รับการส่งเสริมฯ ต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ มิเช่นนั้นอธิบดีกรมที่ดินจะมีอำนาจจำหน่าย

(3.1.2) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีให้บริษัทที่ไม่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นการขอได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดิน ก่อนจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต้องสอบสวนว่า เป็นนิติบุคคลตามมาตรา 97 หรือ 98 หรือไม่

(3.2) การรับโอนห้องชุด กรณีบุคคลต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนตามมาตรา 19 (2) แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ หรือนิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการลงทุน ตามมาตรา 19 (4) สามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารนั้น

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกิจการบางประเภทซึ่งคนต่างด้าวไม่สามารถประกอบได้ ได้แก่ ธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ ธุรกิจเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ หรือมีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว

นอกจากนี้ยังมี การถือครองที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 กำหนดให้คนต่างด้าวที่เป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชย์กรรม อาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตประกอบการเสรี แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ตามเนื้อที่ที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ โดยหากเลิกหรือโอนกิจการให้ผู้อื่น ผู้ประกอบการต่างด้าวต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้แก่ กนอ. หรือผู้รับโอนภายใน 3 ปี

(4) การถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าว

หลักเกณฑ์ กำหนดให้คนต่างด้าวสามารถถือครองได้ในอัตราส่วนไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดแต่ละแห่งในขณะที่ขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุด ตามมาตรา 19 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ซึ่งเป็นคนต่างด้าวและนิติบุคคล ดังต่อไปนี้

(4.1) เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 คนต่างด้าวที่ต้องการมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่จะต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งต้องดำเนินการขอ

อนุญาตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามขั้นตอนและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยอนุญาต ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยแสดงหลักฐานหนังสือเดินทางแสดงสัญชาติของคนต่างด้าว และใบสำคัญถิ่นที่อยู่ (แบบตม. 11, ตม. 15 หรือ ตม.17 อย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่กรณี) หรือสำหรับคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวซึ่งออกให้โดยสถานีตำรวจท้องถิ่นที่คนต่างด้าวมียุติอำนาจอยู่ก็สามารถใช้เป็นหลักฐานขอได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้

(4.2) เป็นคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ตามพ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 24 และ 25 โดยแสดงหลักฐานหนังสือเดินทางและหนังสือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่รับรองว่าเป็นคนต่างด้าว ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยตามกฎหมาย

(4.3) เป็นนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 และ 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย โดยแสดงหลักฐานการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เช่น บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ทั้งนี้นิติบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ นิติบุคคลที่จดทะเบียนเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ซึ่งมีทุนของคนต่างด้าวเกินร้อยละ 49 มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด หรือบริษัทที่ออกใบหุ้นชนิดให้แก่ผู้ถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง หรือสมาคม หรือสหกรณ์ที่สมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่ง หรือดำเนินการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวเป็นส่วนใหญ่ จะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ได้ แต่ถ้าได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยแล้ว ก็มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุดได้

(4.4) เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และได้รับบัตรการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน โดยแสดงหลักฐานหนังสือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่รับรองว่าเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมาย

(4.5) คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร หรือถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นอยู่นอกประเทศ หรือถอนเงินจากบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ ก็สามารถที่จะนำเงินดังกล่าวไปซื้อห้องชุดในอาคารชุดได้

กรณีบุคคลสัญชาติไทยที่มีหรือเคยมีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าวและบุคคลสัญชาติไทยที่เป็นบุตรของคนต่างด้าว ขอถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุด มีแนวทางและหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) กรณีบุคคลสัญชาติไทยที่มีคู่สมรสทั้งชอบและมีชอบด้วยกฎหมายเป็นคนต่างด้าวขอซื้อหรือขอรับให้กรรมสิทธิ์ในห้องชุด ในฐานะที่เป็นสินส่วนตัว หรือกรณี

บุคคลได้หย่าขาดจากกันแล้ว หรือกรณีบุตรของคนต่างด้าวที่มีสัญชาติไทยขอได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้พิจารณาเช่นเดียวกับการถือครองที่ดิน

(2) กรณีนำเงินที่เป็นสินสมรส หรือทรัพย์สินที่หามาได้ร่วมกัน มาขอซื้อห้องชุด ไม่ว่าจะใช้ชื่อบุคคลสัญชาติไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือใช้ชื่อร่วมกับคู่สมรส ต้องพิจารณาตัวบุคคลต่างด้าวเป็นสำคัญ ซึ่งต้องเป็นคนต่างด้าวตามนัยมาตรา 19 (1) หรือ (2) หรือ (5) แล้วแต่กรณี คู่สมรสที่เป็นคนไทยจึงมีสิทธิขอซื้อห้องชุดได้ตามสิทธิของคู่สมรสที่เป็นคนต่างด้าวและต้องถือว่าห้องชุดนั้น คนต่างด้าวเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทั้งหมด และการถือกรรมสิทธิ์ต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ในอาคารชุดนั้น

(3) กรณีขอรับให้กรรมสิทธิ์ในห้องชุดในฐานะเป็นสินสมรส หรือทำให้คนต่างด้าวมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมด้วย ต้องเป็นคนต่างด้าวตามนัยมาตรา 19 (1) หรือ (2) และถือว่ากรรมสิทธิ์ในห้องชุดนั้นเป็นของคนต่างด้าวทั้งหมด และการถือกรรมสิทธิ์ต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ในอาคารชุดนั้น ส่วนบุคคลสัญชาติไทย ตามมาตรา 19 (5) ไม่อาจรับให้กรรมสิทธิ์ในฐานะเป็นสินสมรสได้ เนื่องจากการขอได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวในลักษณะของการซื้อขายซึ่งต้องมีการชำระค่าห้องชุด

13.1.2 การเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว

กรณีการเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ (ส่วนกำหนดสิทธิในที่ดินและควบคุมทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน, 2560)

(1) มาตรา 540 และ 541 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งให้สัญญาเช่าไม่เกิน 30 ปี และต่อสัญญาได้อีก 30 ปี หรือกำหนดว่าตลอดอายุของผู้ให้เช่าหรือของผู้เช่าก็ได้

(2) มาตรา 6 (3) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กนอ. สามารถให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

(3) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 สามารถสรุปหลักเกณฑ์ ได้ดังนี้ ต้องเป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรม (ที่มีการลงทุนไม่ต่ำกว่า 20 ล้านบาท) หรืออุตสาหกรรม (ที่สามารถขอรับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้) ไม่เกิน 30 – 50 ปี และสามารถต่อระยะเวลาเช่าได้อีกไม่เกิน 50 ปี ต้องมีหลักฐานการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร หลักฐานการถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ ที่ดินต้องอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมหรือที่ดินประเภทพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง การเช่าที่ดิน

เกิน 100 ไร่ ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดิน สิทธิการเช่าสามารถนำไปจำนองได้ และสามารถตกทอดทางมรดก ให้เช่าช่วงหรือโอนสิทธิการเช่าได้

13.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับตัวแทนอำพรางในต่างประเทศ

ปิยะนุช โปตะวณิช (2554) ได้รวบรวมมาตรการกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับตัวแทนอำพราง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจ ดังนี้

ประเทศออสเตรเลีย กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้หลายฉบับ แบ่งธุรกิจการลงทุนของคนต่างด้าวออกเป็นธุรกิจที่ไม่ต้องขออนุญาตและธุรกิจที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขพิเศษต้องยื่นขออนุญาตต่อรัฐบาล เช่น ธุรกิจที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ และธุรกิจที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ

ประเทศแคนาดา เปิดโอกาสให้ต่างชาติลงทุนได้อย่างเสรีไม่มีกฎหมายควบคุม แต่มีการตรวจสอบการลงทุนที่สำคัญ โดยคำนึงถึงเงินทุนที่เพิ่มขึ้นและผลประโยชน์ทางเทคโนโลยีที่เข้าไปยังแคนาดา

ประเทศบราซิล มีนโยบายการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์แตกต่างกันในแต่ละรัฐ โดยเฉพาะการเกษตรกรรมในที่ดิน

ปิยะนุช โปตะวณิช (2554) ยังให้ความเห็นว่า ควรมีการแก้กฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมของ “ตัวแทนอำพราง” ให้ครอบคลุมหรือตรากฎหมายใหม่ เพื่อเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ร่วมกับกฎหมายฉบับอื่นที่มีอยู่แล้ว และกำหนดหลักการให้มีกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดลักษณะตัวแทนอำพราง กำหนดบทนิยามคำว่า “ตัวแทนอำพราง” และ “ธุรกรรมอำพราง” เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำนิติกรรม สัญญาใด ๆ ทางการเงินทางธุรกิจ กำหนดการกระทำที่เข้าข่ายลักษณะการกระทำความผิดตัวแทนอำพราง ตลอดจนเพิ่มประเด็นเกี่ยวกับบทลงโทษ

13.2 วรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนอำพราง

ลักษณะและรูปแบบของการทำธุรกรรมในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ ดังแสดงในวรรณกรรมปริทัศน์ต่อไปนี้

ปิยะนุช โปตะวณิช (2554) ศึกษาลักษณะและรูปแบบการทำธุรกรรมในประเทศไทยโดยอาศัยตัวแทนอำพราง (nominee) ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศจากการทำธุรกรรมต่าง ๆ ตลอดจนศึกษากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ให้นิยามศัพท์ “ตัวแทนอำพราง” หรือ “นอมินี (nominee)” หมายถึง

คณะ บุคคล คณะบุคคลหรือนิติบุคคลใดเข้าทำนิติกรรมแทนตัวการซึ่งเป็นคนต่างด้าว โดยอำนาจการกระทำของตัวการซึ่งไม่อาจทำนิติกรรมนั้นได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะและรูปแบบการอำพรางโดยใช้ช่องว่างของกฎหมาย และอาศัยให้คนไทยเป็นผู้ดำเนินการทำธุรกรรมแทน มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ (1) การทำธุรกรรมอำพรางในการประกอบกิจการธุรกิจประเภทหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ปรากฏอยู่ในธุรกรรมทั่วไป เช่น การอำพรางผู้ถือหุ้นจริง การปันหุ้น การฟอกเงิน กิจการสัญชาติไทยแต่คนต่างชาติมีอำนาจลงลายมือชื่อแทน งานศึกษานี้ได้มีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งพบว่า กฎหมายที่ควบคุมธุรกรรมเกี่ยวกับตัวแทนอำพรางยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจน สอง การทำธุรกรรมอำพรางที่เป็นการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เช่น การใช้คนไทยถือครองแทนโดยผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัว (การสมรส) แต่สิทธิตกเป็นของคนต่างด้าว, การอำพรางกรณีนี้ปรากฏมีการฟ้องร้องกันอยู่หลายกรณีในชั้นศาล, การให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญากู้ยืม จำนอง หรือสัญญาเช่าไว้กับคนต่างด้าวเพื่อเป็นหลักประกันในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่คนต่างด้าวเป็นผู้ออกเงิน, การถือครองที่ดินโดยรูปแบบของนิติบุคคลไทย โดยให้ผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าว จากนั้นจะมีการถ่ายโอนในภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการถือหุ้นจากนิติบุคคลไทยเป็นนิติบุคคลต่างด้าว

การอำพรางดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และความมั่นคง เช่น กิจการของไทยถูกแทรกแซง เกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ สูญเสียรายได้ภาษี สัดส่วนการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์โดยคนไทยลดลงเนื่องจากโอกาสในการเข้าถือครองที่ดินของคนต่างชาติมีมากกว่า ช่องว่างของกฎหมายทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งรวมถึงการกระทำความผิดในลักษณะการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และการละเลยของเจ้าหน้าที่รัฐ

ข้อเสนอแนะสำหรับการควบคุมการกระทำในลักษณะการใช้ตัวแทนอำพราง แบ่งเป็น การแก้ปัญหาในระยะสั้น โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการทำธุรกรรมลักษณะตัวแทนอำพราง การกำหนดให้มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเพื่อทำหน้าที่บูรณาการข้อมูล ซึ่งอาจเป็น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า การแก้ปัญหาในระยะยาว ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมอำพราง เช่น แก้ไขบทนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” ให้ครอบคลุมถึงการที่คนต่างด้าวมีอำนาจบริหารกิจการนิติบุคคล ควรกำหนดให้การทำธุรกรรมแทนคนต่างด้าวมีลักษณะเป็นความผิดฐานตัวแทนอำพราง ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อรับผิดชอบประสานงานข้อมูลในการตรวจสอบการกระทำความผิดฐานตัวแทนอำพรางก่อนรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมาย ควรมีบทกำหนดโทษคนต่างด้าวที่มีเจตนาหลักเล็งในความผิดฐานตัวแทนอำพราง

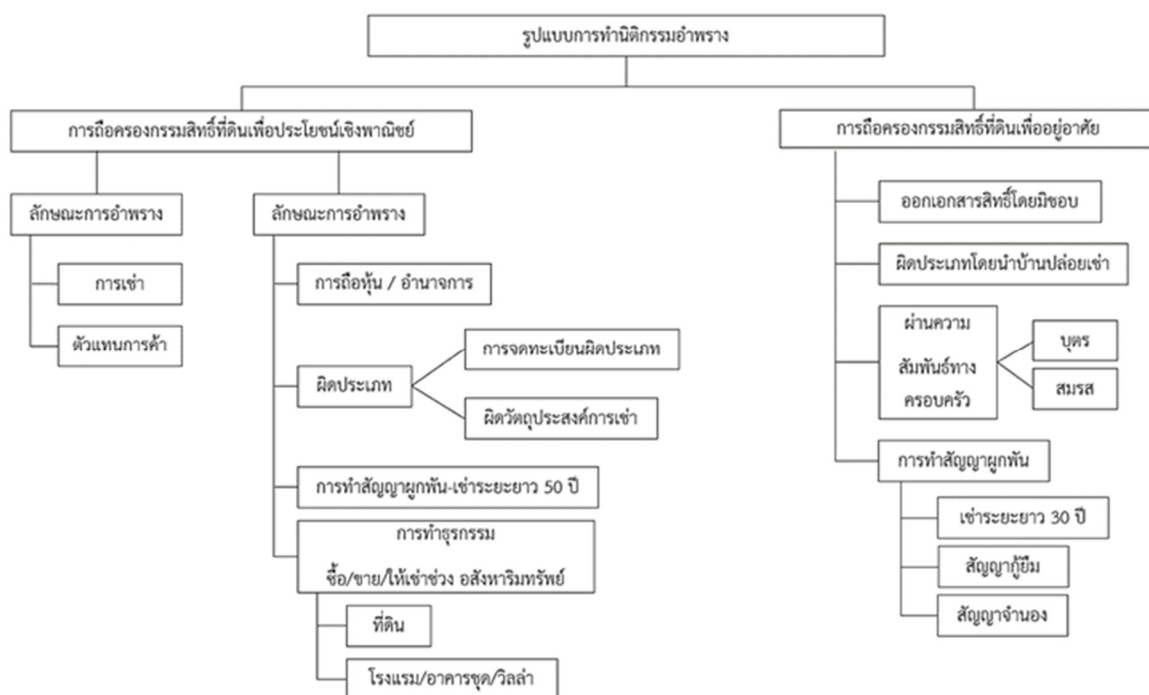
สลิตตา โลกัถถกร และคณะ (2550) ศึกษาโครงการสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย พบว่า ความต้องการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ผ่านกฎหมายที่สร้าง

แรงจูงใจให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจลงทุน แม้ว่าจะมีกฎหมายที่อนุญาตให้ถือครองได้ แต่ก็มีเงื่อนไขและข้อจำกัดมากด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า การถือครองอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยสิทธิของคนไทยมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถกระทำได้โดยปราศจากมาตรการควบคุมและไม่ทราบแน่ชัดว่าคนต่างด้าวถือครองที่ดินมากแค่ไหน และบริเวณไหนบ้าง

ศิริพร สัจจานนท์ และคณะ (2552) ศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ โดยจำกัดพื้นที่การศึกษาในเขตอุตสาหกรรม แหล่งท่องเที่ยว ได้แก่ พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดระยอง จังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษาพบว่า การถือครองอสังหาริมทรัพย์สร้างผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ สำหรับผลเชิงบวก เช่น ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ แต่ผลเชิงลบกลับทำให้เกิดความยากลำบากแก่ภาครัฐในการบริหารควบคุมดำเนินงาน สูญเสียรายได้ท้องถิ่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคมและวัฒนธรรม

ชมพูช โกสลากร และคณะ (2560) ศึกษาความสูญเสียรายได้ของภาครัฐจากนิติกรรมอำพรางเพื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวแสดงในแผนภาพที่ 2.13 และสอดคล้องกับปิยะนุช โปตะวณิช (2554) แบ่งเป็น (1) การทำนิติกรรมอำพรางเพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ เช่น คนไทยหาซื้อที่ดินเพื่อให้ต่างด้าวทำการเกษตร บริษัทไทยทำหน้าที่เป็นตัวแทนการค้าเพื่อประมูลสินค้าเกษตรของไทยไปขายในตลาดโลก, การจดทะเบียนอาคารเป็นอาคารชุดแต่ใช้ดำเนินธุรกิจรูปแบบโรงแรมแทน, การเช่าพื้นที่ราชการด้วยราคาต่ำ แต่นำไปให้คนต่างด้าวเช่าต่อในราคาสูง (การเช่าสิทธิทำกินแบบขายลม) นอกจากนี้ยังมี การทำนิติกรรมอำพรางในธุรกรรม ซื้อ/ขาย/ให้เช่า ในราคาตลาดแต่แจ้งราคาบัญชีให้สูงเกินจริง เพื่อเสียภาษีที่เกี่ยวข้องกับการขายอสังหาริมทรัพย์ลดลง (2) การทำนิติกรรมอำพรางเพื่อการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เช่น การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบบนพื้นที่ภูเขา, การแจ้งรัฐบาลท้องถิ่นว่าสร้างอสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัยแต่นำกลับไปปล่อยเช่าต่อ, การอำพรางผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัว ทั้งการสมรสและให้บุตรเป็นผู้ถือครองที่ดินแทน การอำพรางโดยสัญญาผูกพันสามารถทำได้โดยสัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี โดยไม่ต้องเสียภาษีที่ดินในส่วนการขายอสังหาริมทรัพย์ เสียเพียงภาษีที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่มีจำนวนน้อยกว่าแทน

แผนภาพที่ 2.13 รูปแบบการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว



ที่มา: ชมพูนุช โกสลากร และคณะ (2560).

สำหรับผลการศึกษาเส้นทางการทำนิติกรรมอำพรางและการสูญเสียรายได้ของรัฐจากนิติกรรมอำพรางอันเนื่องมาจากการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว ซึ่งมี 4 ขั้นตอน ดังนี้ (1) จัดตั้งบริษัทในต่างประเทศ (offshore) และจัดหาผู้ซื้อต่างด้าว (buyer) (2) บริษัทที่จัดตั้งในต่างประเทศทำการซื้อที่ดินในประเทศไทยผ่านบริษัทพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ (developer) ที่เป็นนอมินี ต่างด้าวจะถือหุ้นแบบอำพรางเพื่อให้อำนาจการตัดสินใจสูงกว่าคนไทย ในขั้นตอนนี้จะมีการสร้างราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ระหว่างบุคคลธรรมดาและบริษัทพัฒนาโครงการให้มีตัวเลขการซื้อขายที่ดินด้วยราคาทางบัญชีสูงเกินกว่าราคาการซื้อขายจริง (3) การลงทุนก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ และ (4) การหาผลตอบแทนของโครงการ โดยการขายอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ ผ่านการซื้อขายหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งในต่างประเทศ ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยเสียรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนภาษีอากรแสตมป์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือผ่านการเช่าอสังหาริมทรัพย์โดยไม่แจ้งรายได้จากการให้เช่าแก่รัฐบาลท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสูญเสียรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากข้อมูลกรมสอบสวนคดีพิเศษ (มาลินี คงริน, 2559) พบว่า มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลซึ่งต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 49 และคนไทยที่เป็นตัวแทนของต่างชาติ (nominee) ถือหุ้นอีกร้อยละ 51 เพื่อดำเนินการซื้อที่ดินเพื่อสร้างบ้านพักส่วนตัว หรือเข้ามาลงทุนทำโครงการอสังหาริมทรัพย์ จึงเสนอแนะให้แก้ปัญหาตัวแทนอำพราง ด้วยกำหนดให้ควรมีการตรวจสอบการถือหุ้น การครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวต่างชาติ ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตให้ต่างชาติซื้อที่ดิน เช่น กำหนดให้คนต่างชาติต้องขายที่ดินที่ตนครอบครองเมื่อถอนการลงทุนออกจากประเทศไทย กำหนดกิจการที่รัฐบาล

ต้องการส่งเสริมการลงทุนอย่างเจาะจงและให้สิทธิคนต่างชาติซื้อหรือเช่าเฉพาะที่รัฐบาลส่งเสริมเท่านั้น และกำหนดพื้นที่ที่ต่างชาติสามารถซื้อหรือเช่าอย่างเจาะจง

สถาบันพัฒนาและสนับสนุนผู้ประกอบการ SME (2561) กล่าวว่า มีนอมินีต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจ 10 กลุ่ม คือ ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจนายหน้าค้าอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจรถเช่า ธุรกิจสปา ธุรกิจขายของที่ระลึก ธุรกิจกัญชาปลีกผ่านอินเทอร์เน็ต ธุรกิจขายตรง และธุรกิจสินค้าเกษตร มีกรณีศึกษาของธุรกิจนอมินีจากจีนซึ่งเข้ามาในรูปแบบบริษัทนำเที่ยวของคนจีนหรือทัวร์ศูนย์เหรียญ ซึ่งเจ้าของธุรกิจจะหากำไรจากตอนที่พานักท่องเที่ยวเหล่านี้มาเที่ยวประเทศไทยโดยแฝงอยู่ในค่าบริการต่าง ๆ

14. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

14.1 บทสรุป

งานศึกษานี้พบว่า การถือครองที่ดินในประเทศไทยโดยภาครัฐมีประมาณร้อยละ 60 ของที่ดินทั้งหมดในประเทศไทย ซึ่งมากกว่าที่ดินที่ถือครองโดยภาคเอกชน การแจกแจงที่ดินประเภทต่างๆ มีประเด็นปัญหา คือ แนวเขตที่ดินแต่ละประเภท ยังไม่มีความชัดเจน มีการทับซ้อนกันระหว่างที่ดินที่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ รับผิดชอบ และการทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยที่เมื่อรวมพื้นที่ของที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐรายงานในเบื้องต้น จะมีพื้นที่ทั้งหมดมากกว่าพื้นที่ประเทศไทย ในการนี้รัฐบาลจึงได้มีการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4000 (One Map) ซึ่งได้มีการดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว แต่ยังไม่มียุติร่วมกันว่า ที่ดินของรัฐแต่ละประเภทมีแนวเขตอย่างไร ประกอบกับปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินของเอกชน ดวงมณี เลาวกุล (2556) พบว่า ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ซึ่งถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 61.48 ส่วนผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ซึ่งถือครองที่ดินน้อยที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 นอกจากนั้น ยังพบปัญหาการถือครองที่ดินในรูปแบบตัวแทนอำพราง

ที่ดินซึ่งถือครองโดยเอกชน ภายใต้การดูแลของกรมที่ดิน ณ พฤษภาคม พ.ศ. 2563 มี จำนวน 127.388 ล้านไร่ เอกสารสิทธิทั่วประเทศนับตั้งแต่การออกเอกสารสิทธิครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2444 จนถึงพฤษภาคม พ.ศ. 2563 พบว่า มีจำนวนเอกสารสิทธิทั้งสิ้น 38.37 ล้านแปลง แบ่งเป็น โฉนด จำนวน 34.23 ล้านแปลง (ร้อยละ 89.20) น.ส.3ก จำนวน 2.96 ล้านแปลง (ร้อยละ 7.71) น.ส.3 จำนวน 1.03 ล้านแปลง (ร้อยละ 2.68) และ ใบจอง จำนวน 0.16 ล้านแปลง (ร้อยละ 0.41)

การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร จากรายงานผลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 แสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้ถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรทั้งประเทศส่วนใหญ่ถือครอง 10 – 19 ไร่เป็นจำนวนมากที่สุด ผู้ถือครองประเภทบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลส่วนใหญ่มีขนาดเนื้อที่ถือครองมากกว่า 140 ไร่ขึ้นไป (358 ราย) ซึ่งจะมีขนาดเนื้อที่ถือครองมากกว่าภาพรวมของทั้งประเทศเป็นอย่างมาก หากจำแนกการถือครองที่ดินตามประเภทเอกสารสิทธิ พบว่า ประเภทโฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/

น.ส.3 ก./น.ส.3 ข. มีจำนวนผู้ถือครองมากที่สุดร้อยละ 73.04 รองลงมาเป็น ส.ป.ก. 4-01/น.ค./สทก./กสน. ร้อยละ 18.50 และเมื่อพิจารณาขนาดเนื้อที่ประเภทโฉนด (น.ส.4)/ตราจอง/น.ส.5/น.ส.3/น.ส.3 ก./น.ส.3 ข. มีขนาดเนื้อที่รวมมากที่สุด 56.04 ล้านไร่ (ร้อยละ 65.05) รองลงมาเป็น ส.ป.ก. 4-01/น.ค./สทก./กสน. เช่นกัน

ที่ดินของรัฐ

สำหรับที่หลวง มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและสงฆ์จัดเก็บที่กรมที่ดิน ตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2460 ถึง 25 มีนาคม พ.ศ. 2564 จำนวนรวม 162,324 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 8,781,447 ไร่ 0 งาน 4.20 ตารางวา แบ่งเป็น 1) ที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) จำนวน 128,339 แปลง ขนาดเนื้อที่ 6,017,816 ไร่ และ 2) ที่สาธารณประโยชน์ประเภทเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน จำนวน 33,985 แปลง ขนาดเนื้อที่ 2,763,660 ไร่

ที่ราชพัสดุ การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารราชพัสดุทั้งประเทศ ณ ปี พ.ศ. 2561 จำนวน 190,393 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 10.456 ล้านไร่ และอาคาร 566,318 หลัง ซึ่งการใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่ครอบคลุมเนื้อที่เกือบทั้งหมด เป็นการใช้ประโยชน์ในราชการ 183,488 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 8.895 ล้านไร่ (ไม่รวมที่ใช้ประโยชน์เพื่อความลับและความมั่นคงของประเทศอีก 2.150 ล้านไร่), ใช้ประโยชน์โดยการจัดให้เช่า 4,692 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 0.396 ล้านไร่ และอาคารอีก 26,888 หลัง และใช้ประโยชน์โดยสงวนไว้ใช้ราชการ 2,253 แปลง มีขนาดเนื้อที่ 1.165 ล้านไร่ การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุแยกตามการใช้ประโยชน์ ส่วนใหญ่เป็นการเช่าเพื่ออยู่อาศัย 100,020 ทะเบียน รองลงมาเป็นการเช่าเพื่อการเกษตร 56,303 ทะเบียน เพื่อประโยชน์อื่น 6,454 ทะเบียน ส่วนการจัดให้เช่าอาคาร 22,270 ทะเบียน และอาคารยกกรรมสิทธิ์อีก 181 ทะเบียน

การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุของหน่วยงานราชการ (ระดับกระทรวง) ในปี พ.ศ. 2563 มีเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 183,035 แปลง เป็นพื้นที่ประมาณ 10,473,760 ไร่ ในจำนวนนี้ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่มีจำนวนแปลงการใช้ประโยชน์น้อยที่สุด กล่าวคือ มีการครอบครองการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ 11 แปลง (ร้อยละ 0.01 ของทั้งประเทศ) บนพื้นที่ 172 ไร่ (ร้อยละ 0.002 ของทั้งประเทศ) ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีจำนวนแปลงการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุมากที่สุดจำนวน 104,196 แปลง (ร้อยละ 56.95) รองลงมาคือ กระทรวงศึกษาธิการ (รวมหน่วยงานเดิมที่ในปัจจุบันย้ายไปกระทรวงอุดมศึกษาฯ) มีการใช้ประโยชน์บนที่ราชพัสดุ 38,697 แปลง และมีสิ่งปลูกสร้างมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ) เมื่อพิจารณาด้านเนื้อที่ของที่ราชพัสดุส่วนใช้ประโยชน์ในราชการ พบว่า กระทรวงกลาโหมครอบครองที่ราชพัสดุมากที่สุดเกือบ 4.6 ล้านไร่ (ร้อยละ 43.90) รองลงมาคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ครอบครองเนื้อที่เกือบ 2.2 ล้านไร่ (ร้อยละ 20.98) อันดับสามคือ กระทรวงการคลัง ครอบครองที่ราชพัสดุ 1.64 ล้านไร่ (ร้อยละ 15.65) และอยู่ในการครอบครองของกระทรวงอื่น ๆ และหน่วยงานราชการอื่นอีกประมาณ 2,039,949 ไร่ (ร้อยละ 19.47)

พื้นที่ในความดูแลของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ใน 72 จังหวัดทั่วประเทศ มีพื้นที่ประกาศเขตตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสิ้น 54.97 ล้านไร่ (รวมที่รัฐ

และเอกชน) ในจำนวนนี้จะมีการดำเนินการจัดที่ดิน ในพื้นที่ดำเนินการรวม 40.136 ล้านไร่ ซึ่งในปัจจุบันได้จัดสรรแล้ว (รวมที่เกษตรกรรม ที่ชุมชน และที่เอกชน) 36.44 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 90.80 ของพื้นที่ ส.ป.ก.ทั่วประเทศ) มีราษฎรได้รับประโยชน์ 2.96 ล้านราย (ส่วนใหญ่เป็นที่เกษตรกรรม 2.28 ล้านราย เป็นที่ชุมชน 0.65 ล้านราย และเป็นที่ดินเอกชนประมาณ 30,000 ราย) ยังเหลือพื้นที่ยังไม่ได้จัดสรรอีก 3.69 ล้านไร่

ส่วนถัดมาพื้นที่ป่าตามท้ายกฎกระทรวงมีจำนวน 1,221 แห่ง หลังจากหักพื้นที่เพิกถอนตามประกาศถึงล่าสุดปี 2538 (เท่าที่ปรากฏในเว็บไซต์ของกรมป่าไม้) ทั่วประเทศทั้งสิ้น 143.925 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 20 มีนาคม 2561) ซึ่งตรงกับข้อมูลสถิติของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2561) ที่ระบุว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีประมาณ 230,280.65 ตร.กม. แต่จากการรวบรวมข้อมูลพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ ของนักวิจัย ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่วนอุทยาน พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่สวนพฤกษศาสตร์ พื้นที่สวนรุกขชาติ และพื้นที่ป่าชายเลนพบว่า ในภาพรวมของพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภททั่วประเทศ มีทั้งสิ้น 130.493 ล้านไร่ (ซึ่งน้อยกว่าที่ระบุไว้ก่อนหน้านี้) โดยพื้นที่ป่ามากกว่าครึ่งของประเทศมีที่ตั้งอยู่ทางภาคเหนือประมาณ 66.05 ล้านไร่ (ร้อยละ 50.62) ตามด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ

ที่ดินที่อยู่ในนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเอง ยังไม่ได้รวมอยู่ในงานวิจัยนี้

การใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

ข้อมูลของกรมป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2563 รายงานว่า ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินและนำมาจัดการที่ดินให้ชุมชนในพื้นที่ 64 จังหวัด มีทั้งสิ้น 3.9 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 6.53 ของพื้นที่ป่าสงวนทั้งหมด นอกจากนี้ข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ของกรมป่าไม้ ชี้ให้เห็นว่า มีการอนุญาตรวมทั้งหมด 8,119 ราย แบ่งเป็น ส่วนราชการ 6,467 ราย และภาคเอกชน 1,652 ราย พื้นที่รวม 3.79 ล้านไร่

การสำรวจการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ ของกรมอุทยานฯ จำนวน 227 ป่าอนุรักษ์ 4,265 หมู่บ้าน มีราษฎรในพื้นที่ 316,560 ราย จำนวน 468,256 แปลง เป็นเนื้อที่ 4,273,726.24 ไร่ ในการสำรวจยังพบอีกว่า เนื่องจากมีปัญหาในการดำเนินการ ทำให้มีหมู่บ้านที่สำรวจได้เฉพาะเส้นรอบนอกของพื้นที่โครงการใช้ประโยชน์จำนวน 9 ป่าอนุรักษ์ 39 หมู่บ้าน เนื้อที่ประมาณ 45,725.70 ไร่ ซึ่งแบ่งเป็น ต้องการเอกสารสิทธิ 3 หมู่บ้าน เนื้อที่ 7,266.52 ไร่ (ร้อยละ 16) ไม่เอาแนวทางของรัฐ 25 หมู่บ้าน เนื้อที่ 10,967.27 ไร่ (ร้อยละ 24) และทับซ้อน ส.ป.ก. ที่ราชพัสดุ 11 หมู่บ้าน เนื้อที่ 27,491.90 ไร่ (ร้อยละ 60)

ข้อมูลด้านคดีในเขตพื้นที่ป่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีจำนวนคดีและผู้ต้องหาอย่างน้อยที่สุดในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ด้วยจำนวนคดี 2,519 คดี และมีผู้ต้องหา 1,336 คน สำหรับสถิติคดีเกี่ยวกับการป่าไม้ ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ เฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการกระทำความผิดทั้งสิ้น 1,822 คดี เป็นคดีบุกรุกพื้นที่ 476 คดี คดีทำไม้หรือของป่า 141 คดี และคดีเกี่ยวกับสัตว์ป่า 564 คดี ซึ่งมีผู้ต้องหาทั้งหมด 1,116 ราย

พื้นที่ที่สามารถตรวจยึดได้ประมาณ 2,031 ไร่ (ซึ่งน้อยลงมากเมื่อเทียบกับปีอื่น ๆ) มีการประมาณการว่าได้สร้างความเสียหายแก่รัฐทั้งหมด 109 ล้านบาท

การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติฯ) ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2563 พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 13,713 คดี แบ่งเป็น คดีที่มีตัวผู้กระทำความผิด 1,484 คดี ซึ่งมีผู้กระทำความผิด 2,400 คน และมีพื้นที่ที่ถูกบุกรุกรวมประมาณ 20,533 ไร่ และคดีที่ไม่มีตัวผู้กระทำความผิด 12,229 คดี พื้นที่ที่ถูกบุกรุกประมาณ 166,746 ไร่

ในภาพรวมข้อมูลด้านคดี ในช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2561 ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีจำนวนคดีรวมทั้งสิ้น 24,178 คดี โดยในปี 2558 มีตัวเลขพื้นที่ที่ถูกบุกรุกสูงถึง 1.34 แสนกว่าไร่ และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติฯ มีจำนวนคดีรวมทั้งสิ้น 23,216 คดี ในปี พ.ศ. 2559 มีพื้นที่ที่ถูกบุกรุกสูงสุด ประมาณ 50,053 ไร่

ข้อมูลจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ ระบุว่า สถิติคดีอาญาในพื้นที่ป่าซึ่งพนักงานอัยการสั่งฟ้องแล้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2562 ในความผิดฐานบุกรุก รวม 26,334 คดี และตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ รวม 26,544 คดี ในขณะที่สถิติจำนวนผู้ต้องขังที่ถูกดำเนินคดีจากการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในช่วงปี พ.ศ.

2557 – 2563 รวมทั้งหมด 11,516 ราย นอกจากนั้นยังมีส่วนของการบุกรุกครอบครองการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ โดยเฉพาะในปี 2562 จำนวน 139,184 ราย เนื้อที่ 1.36 ล้านไร่ ในจำนวนนี้มีผู้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย 91,764 ราย เนื้อที่ 1.05 ล้านไร่

ในด้านที่ดินเอกชน ในปี พ.ศ. 2562 มีผู้จำหน่ายที่ดิน 1,242,133 ราย และขายฝากที่ดิน 46,011 ราย โดยในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2563 มีการดำเนินคดีที่มีการยึดทรัพย์รวม 43,792 คดี และยึดทรัพย์ได้รวม 109,507 หน่วย คิดเป็นราคาประเมินรวม 86,823 ล้านบาท

การแก้ปัญหาโดยภาครัฐ

การแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ในด้านการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐ โดย คทช. ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยออกหนังสืออนุญาตไปแล้ว 0.69 ล้านไร่ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการออกหนังสืออนุญาตในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ในขณะที่การดำเนินงานของ กบร. โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) ได้ดำเนินการเรื่องที่มีการโต้แย้งสิทธิ จำนวน 5,011 ราย เนื้อที่ 4,168 แปลง 90,786 ไร่ แบ่งเป็น 2 กรณี คือ (1) กรณีแก้ปัญหายุติแล้ว 1,252 ราย (ร้อยละ 24.99) ซึ่งประกอบด้วย ราษฎรเข้ามาอยู่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ 1,133 ราย บนเนื้อที่ 11,590 ไร่ และราษฎรเข้ามาอยู่หลังการเป็นที่ดินของรัฐ 119 ราย บนเนื้อที่ 2,924 ไร่ และ (2) กรณีอยู่ระหว่างพิจารณา 3,759 ราย (ร้อยละ 75.01) ทั้งนี้จากในพื้นที่ที่มีการโต้แย้งสิทธิ 90,786 ไร่นั้น จำแนกเป็น ที่ราชพัสดุ ร้อยละ 27 ที่สาธารณประโยชน์ ร้อยละ 41 และที่ป่าไม้ ร้อยละ 32

ส่วนการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งดำเนินงานในพื้นที่ 38 จังหวัด 720 ระวังแผนที่ ดำเนินการแล้วเสร็จใน 21 จังหวัด 119 ระวังแผน

ที่ จำแนกตามประเภทที่ดินได้ดังนี้ ที่สาธารณประโยชน์ 26 เรื่อง ที่ป่าไม้ 73 เรื่อง และที่ราชพัสดุ 26 เรื่อง ในภาพรวมผลการดำเนินงานอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ดำเนินการแล้วเสร็จประมาณร้อยละ 36

ในภายหลัง คพร.จังหวัด ได้เข้ามาดำเนินงานเรื่องการพิสูจน์สิทธิแทน กพร. โดย ในระหว่างเดือนสิงหาคมถึงกันยายน 2564 มีผลการดำเนินงาน คือ เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาทั้งสิ้น 591 ราย เนื้อที่ 593-2-64 ไร่ แบ่งเป็น ที่สาธารณประโยชน์จำนวน 8 ราย เนื้อที่ 68-2-96 ไร่ ที่ป่าไม้จำนวน 4 ราย เนื้อที่ 172-2-0 ไร่ และที่ราชพัสดุจำนวน 579 ราย เนื้อที่ 352-2-68 ไร่

โดย คพร.จังหวัด ได้พิจารณาและมีมติ ในที่ดินของรัฐทั้งหมด 591 ราย เนื้อที่ 593-2-0 ไร่ (คิดเป็นร้อยละ 99.93 ของที่ดินทั้งหมดที่เข้าสู่พิจารณา) และจัดออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) มีมติเชื่อว่าราษฎรครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ จำนวน 28 ราย เนื้อที่ 114-2-31 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 19.29 (2) มีมติเชื่อว่าราษฎรครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ จำนวน 65 ราย เนื้อที่ 67-1-51 คิดเป็นร้อยละ 11.34 (3) มีมติให้ส่งอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบการพิสูจน์สิทธิ จำนวน 21 ราย เนื้อที่ 126-1-77 คิดเป็นร้อยละ 21.29 และ (4) มีเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง จำนวน 477 ราย เนื้อที่ 285-2-5 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 48.00

จากผลการดำเนินงานข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ภาครัฐจะมีหน่วยงานที่เข้ามาแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่สงวนหวงห้ามของรัฐแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาไปได้มากนัก เนื่องจากปัญหาในเรื่องนี้สะสมมาเป็นเวลานานและมีหลายกรณี ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น เพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบของตัวแทนอำพราง (Nominee)

การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมีทั้งในรูปแบบที่ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย และในรูปแบบของตัวแทนอำพราง (Nominee) ปิยะนุช โปตะวณิช (2554) ให้นิยามศัพท์ “ตัวแทนอำพราง (Nominee)” หมายถึง คณะ บุคคล คณะบุคคลหรือนิติบุคคลใดเข้าทำนิติกรรมแทนตัวการซึ่งเป็นคนต่างด้าว โดยอำพรางการกระทำของตัวการซึ่งไม่อาจทำนิติกรรมนั้นได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาและการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542, ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2515 จนถึง 2 มีนาคม 2543 และถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520, พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ปิยะนุช โปตะวณิช (2554) ได้เสนอว่า ควรมีการแก้กฎหมายแต่ละฉบับให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมของ “ตัวแทนอำพราง” หรือตรากฎหมายใหม่ เพื่อเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ร่วมกับกฎหมายฉบับอื่นที่มีอยู่แล้ว และกำหนดหลักการให้มีกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดลักษณะตัวแทนอำพราง

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า การทำธุรกรรมอำพรางที่เป็นการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ มีการกระทำในหลายรูปแบบ ทั้งการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ และเพื่อการอยู่อาศัย เช่น (1) การใช้คนไทยถือครองแทนโดยผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัว (การสมรส) แต่สิทธิ์ตกเป็นของคนต่างด้าว, (2) การให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญากู้ยืม จำนองหรือสัญญาเช่าไว้กับคนต่างด้าวเพื่อเป็นหลักประกันในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่คนต่างด้าวเป็นผู้ออกเงิน, (3) การถือครองที่ดินหรือการเข้ามาลงทุนทำโครงการอสังหาริมทรัพย์โดยรูปแบบของนิติบุคคลไทย โดยให้ผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าว จากนั้นจะมีการถ่ายโอนในภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการถือหุ้นจากนิติบุคคลไทยเป็นนิติบุคคลต่างด้าว, (4) คนไทยหาซื้อที่ดินเพื่อให้ต่างด้าวทำการเกษตร บริษัทไทยทำหน้าที่เป็นตัวแทนการค้าเพื่อประมูลสินค้าเกษตรของไทยไปขายในตลาดโลก, (5) การเช่าพื้นที่ราชการด้วยราคาต่ำ แต่นำไปให้คนต่างด้าวเช่าต่อในราคาสูง (การเช่าสิทธิทำกินแบบขายลม), (6) การจัดตั้งบริษัทในต่างประเทศ มีการขายอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ ผ่านการซื้อขายหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งในต่างประเทศ

การทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้ไม่ทราบแน่ชัดว่าคนต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทยจำนวนมากน้อยเพียงไร และอยู่ในบริเวณใดบ้าง ซึ่งสามารถทำให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และการสูญเสียรายได้ของรัฐ ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงกฎหมาย/ออกกฎหมายใหม่ให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมอำพราง สามารถตรวจสอบได้จริง มีกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน และมีบทลงโทษที่สามารถควบคุมการทำธุรกรรมอำพรางเหล่านี้

14.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ

การถือครองที่ดินในประเทศไทยโดยภาครัฐมีประมาณร้อยละ 60 ของที่ดินทั้งหมดในประเทศไทย แนวเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจน มีการทับซ้อนกันระหว่างที่ดินที่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ รับผิดชอบ และการทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ประกอบกับปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินของเอกชน และปัญหาการถือครองที่ดินในรูปแบบตัวแทนอำพราง ทำให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิระหว่างภาครัฐและประชาชน การไม่มีสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชน และการเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยประชาชน ทั้งในกรณีที่ประชาชนอยู่มาก่อนการประกาศเขตสงวนหวงห้ามหรือประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และกรณีการเข้าไปใช้ประโยชน์เนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ทำให้มีคดีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินหรือการอยู่ในที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นภาพสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในมิติระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างประชาชนกับภาครัฐ แม้ว่าภาครัฐจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการไปได้มากนัก ซึ่งเกิดจากทั้งปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานของภาครัฐเอง ฐานคิดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ และการยอมรับของประชาชนกับแนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

งานวิจัยนี้ จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. แนวเขตที่ดินแต่ละประเภทที่ดูแลโดยหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจน มีการทับซ้อนกัน ทั้งที่ดินของรัฐกับที่ดินของรัฐ และที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลเบื้องต้นของขนาดที่ดินที่ดูแลโดยหน่วยงานต่าง ๆ รวมกันแล้วมากกว่าขนาดของประเทศไทย ดังนั้นรัฐจึงควรเร่งการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4000 (One Map) ให้แล้วเสร็จโดยเร็วและมีความโปร่งใส

2. ผลการศึกษาในงานวิจัยนี้พบว่า มีประชาชนที่รัฐอ้างว่าอยู่อาศัย/ทำกินในที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก ทั้งในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ และรัฐมีการใช้กฎหมายบังคับจับกุมลงโทษทางอาญา มีทั้งกรณีที่พบตัวผู้กระทำความผิดและไม่พบตัวผู้กระทำความผิด ในขณะที่แนวเขตที่ดินแต่ละประเภทยังไม่มีความชัดเจน และประชาชนจำนวนหนึ่งอยู่อาศัย/ทำกิน มาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงควรแก้ไขปัญหา โดยการดำเนินการให้มีแนวเขตที่ดินที่ชัดเจนดังข้อเสนอข้อที่ 1 และทำการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน รวมทั้งการยอมรับให้ประชาชนอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐได้ เช่น ในรูปแบบของโฉนดชุมชนเดิมที่ชาวบ้านได้มีการดำเนินการมาก่อนแล้ว หรือในรูปแบบแปลงรวมตามการดำเนินงานของ คทช.

3. การพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน ซึ่งยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมาก ที่อยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐและต้องการพิสูจน์สิทธิเพื่อยื่นเอกสารสิทธิในที่ดิน การใช้เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น หรือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นหลัก จะเป็นอุปสรรคกับประชาชน เนื่องจากในหลายกรณีแม้ประชาชนจะอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ แต่ไม่มีเอกสารหลักฐานดังกล่าว ดังนั้นการให้นำหนักกับพยานหลักฐานอื่นมากขึ้น จึงมีความจำเป็น เช่น พยานบุคคล ที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นมาก่อนและสามารถเป็นพยานให้กับผู้ที่ต้องการพิสูจน์สิทธิได้, พยานวัตถุ เช่น วัด โบราณสถาน สิ่งปลูกสร้าง พืชผลอาสิน และพยานหลักฐานอื่น ๆ เช่น ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชุมชน โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในพื้นที่ นอกจากนั้น การใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์ แม้จะเป็นหลักฐานที่เป็นวิทยาศาสตร์ แต่ก็ต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง เพราะอาจมีบางกรณีที่ไม่เห็นร่องรอยการทำกิน/อยู่อาศัยมาก่อนได้ เช่น กรณีชาวบ้านที่ทำไร่หมุนเวียน รวมทั้งยังมีปัญหาความล่าช้าในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญมีจำนวนน้อย ปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน ดังนั้นหากใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นตัวตัดสินชี้ขาด อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนได้ นอกจากนั้น ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ หากพบว่า ประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐจริง รัฐต้องเร่งออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนโดยเร็ว

5. พื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีการสำรวจการอยู่อาศัยของประชาชนตามกฎหมายใหม่ อาจต้องทบทวนว่า การสำรวจครบถ้วนแล้วหรือไม่ และยังปรากฏว่า มีบางส่วนที่เป็นการสำรวจเฉพาะเส้นรอบนอกของพื้นที่ อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับแนวทางของรัฐ หรือต้องการเอกสารสิทธิ หรือเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของรัฐประเภทอื่น ซึ่งรัฐควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อลดผลกระทบที่เกิดกับประชาชน

6. การดำเนินการฟ้องร้องที่ดิน ต้องมีกลไกในการให้สิทธิและโอกาสแก่คนจนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเปิดโอกาสให้เข้าสู่กระบวนการสำรวจพื้นที่ตามกระบวนการทางกฎหมายฉบับใหม่ของกรมอุทยานแห่งชาติ

7. แผนนโยบายในการแก้ไขปัญหาประชาชนที่อยู่อาศัย/ทำกินในเขตป่า ควรให้ความสำคัญกับคน ไปพร้อม ๆ กับทรัพยากรธรรมชาติ ควรปรับเปลี่ยนแนวคิดที่เน้นเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนที่ต้องใช้ชีวิตร่วมกับและปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น ดังนั้นในการจัดการและการแก้ปัญหาของภาครัฐ ควรมีการดำเนินการในรูปแบบที่หลากหลายและรองรับสิทธิชุมชนในการดูแลจัดการป่า ที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน เช่น การจัดให้มีป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างเหมาะสม การจัดการในรูปแบบโฉนดชุมชน เป็นต้น

8. ในพื้นที่ของ ส.ป.ก. ควรเร่งรัดการรับรองสิทธิที่ดินให้กับผู้มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมั่นคง ส่วนในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินที่ถูกประกาศครอบคลุมทั้งอำเภอ ควรเร่งตรวจสอบแนวเขต เพื่อดำเนินการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ทราบว่ามีพื้นที่ใดอยู่ในแนวเขตป่าหรือไม่ มีพื้นที่ใดยังไม่ได้รับสิทธิ ส.ป.ก. และพื้นที่ใดที่อยู่มาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งสามารถออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนที่ครอบครองมาก่อนได้

9. การเปลี่ยนแปลงนโยบายของ ส.ป.ก. เรื่องลักษณะการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ส.ป.ก. จากวัตถุประสงค์ตามหลักการเดิม เพื่อการใช้ประโยชน์ในเชิงเกษตรกรรม ไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ต้องใช้ความระมัดระวัง และควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในพื้นที่

10. ควรมีการตรวจสอบข้อมูลรายชื่อผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. และขนาดการถือครองที่เป็นจริงในปัจจุบัน ว่ามีการสวมสิทธิหรือไม่ ผู้ถือครองมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายระบุหรือไม่ ขนาดการถือครองเป็นไปตามที่กฎหมายระบุหรือไม่ หากพบว่า มีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รัฐต้องทำการเพิกถอนสิทธิและจัดสรรให้กับผู้มีคุณสมบัติต่อไป เพื่อให้การจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนเป็นไปดังเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง ส.ป.ก.

11. หน่วยงานของรัฐที่ถือครองที่ราชพัสดุมากเกินไป ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ควรพิจารณาส่งมอบคืนกรมธนารักษ์ เพื่อให้กรมธนารักษ์พิจารณาแนวทางในการให้ชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

12. การให้เช่าที่ดินและอาคารของกรมธนารักษ์ ควรมีการปรับปรุงสัญญาเช่าที่เป็นธรรม และเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์กับประเภทของกลุ่มผู้เช่า เช่น อัตราค่าเช่า ควรปรับให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดรายได้ที่เหมาะสมแก่ภาครัฐและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

13. ควรใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในการดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงสาธารณะอย่างแท้จริง โดยไม่ทำให้ก่อประโยชน์กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการเฉพาะในพื้นที่ นอกจากนั้น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต้องได้รับความเห็นชอบของชุมชน

14. ที่ดินของรัฐที่หมดสัญญาสัมปทานหรือหมดสัญญาเช่าในเชิงพาณิชย์ รัฐควรพิจารณานำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัย

15. หากพบว่า ข้อบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ หรือมติคณะรัฐมนตรี เป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา ไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน หรือไม่เอื้อต่อความผาสุกของประชาชน ทางรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ต้องเสนอแก้ไขกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี เพื่อปลดล็อคประเด็นปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม

16. ประเทศไทยมีที่ดินของรัฐมากกว่าที่ดินของเอกชน (60:40) ในขณะที่มีประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัยอีกเป็นจำนวนมาก นโยบายการกำกับดูแลที่ดินของรัฐ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากและมีผลต่อความผาสุกของประชาชน ดังนั้น การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะต้องยึดประชาชนเป็นหลัก ควบคู่ไปกับทรัพยากรธรรมชาติและสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นในการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลที่ดินของรัฐในทุกระดับ จึงมีความจำเป็นต้องให้ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการเรื่องที่ดินให้แก่ประชาชน ซึ่งที่ดินนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำรงชีพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2563). รายงานประจำปี 2562 กรมที่ดิน. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- _____. (กรกฎาคม 2561). ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ [เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์].
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สถานภาพป่าชายเลนรายจังหวัดปี พ.ศ. 2561. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563. สืบค้นจาก https://km.dmcr.go.th/th/c_11/d_4721
- กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง. (กันยายน 2560). การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารราชพัสดุทั้งประเทศ. ค้นเมื่อ กันยายน 2562. จาก http://www.treasury.go.th/ewt_news.php?nid=136&filename=index
- _____. (2562). รายงานประจำปี 2561 กรมธนารักษ์. กรุงเทพฯ: กรมธนารักษ์.
- _____. (สิงหาคม 2563). ข้อมูลที่ราชพัสดุแยกตามการครอบครองใช้ประโยชน์ของหน่วยงานระดับกระทรวง [เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์].
- _____. (สิงหาคม 2563). ข้อมูลประเภทการเช่าที่ราชพัสดุทั่วประเทศ [เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์].
- _____. (กันยายน 2564). การปกครองดูแลที่ราชพัสดุ ปี 2548 - 2564. ค้นเมื่อ กันยายน 2564. สืบค้นจาก <https://www.treasury.go.th/th/governancestateproperty/>
- กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (มีนาคม 2561). พื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้. ค้นเมื่อ กันยายน 2562. สืบค้นจาก <http://forestinfo.forest.go.th/Content.aspx?id=10064>
- _____. (พฤษภาคม 2561). พื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ [เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์].
- _____. (2563). ป่าสงวนแห่งชาติ. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563. สืบค้นจาก http://forestinfo.forest.go.th/National_Forest.aspx
- กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2560). การใช้ที่ดินประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558 - 2559. ค้นเมื่อ ตุลาคม 2562. สืบค้นจาก http://www1.ddd.go.th/WEB_OLP/result/luse_result58-59.htm
- _____. (2562). การใช้ที่ดินประเทศไทย พ.ศ. 2560 - 2561. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563. สืบค้นจาก http://www1.ddd.go.th/web_OLP/result/luse_result60-61.htm
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). ข้อมูลสถิติ 2562: เนื้อที่ป่าไม้. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563. สืบค้นจาก <http://it2.dnp.go.th/th/statistic-2562/>
- _____. (2563). ข้อมูลสถิติ 2563: เนื้อที่ป่าไม้. ค้นเมื่อ พฤศจิกายน 2564. สืบค้นจาก <http://it2.dnp.go.th/th/statistic-2563/>

- _____. (2564). สรุปรายงานสถิติคดีเกี่ยวกับการป่าไม้และสัตว์ป่า ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. ค้นเมื่อ พฤศจิกายน 2564. สืบค้นจาก <http://115.31.166.198/DNP/FileSystem/download?uuid=cfaa70b7-cccc-455f-aa93-fd4655e3fa85.pdf>
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2564). การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการของ กพร. กรณีพยานบุคคล. เข้าถึงได้จาก <http://landinfo.mnre.go.th/attachment/lu/download.php?WP=qUlcNkt4pQAgZKqCGWOghJstqTgcWatjpQlgBUpjGQSgG2rDqYyc4Uux>
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2564). มาตรการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ. มติ กพร. ในการประชุมครั้งที่ 2/2556 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2556.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2564). ส.ค.1 กับการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กพร. เข้าถึงได้จาก <http://landinfo.mnre.go.th/attachment/lu/download.php?WP=qUlcNkt4pQAgZKqCGWOghJstqTgcWat5pQWgZapjGQSgG2rDqYyc4Uux>
- คณะกรรมการวิชาการและกฎหมาย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). ร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน.
- คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ 1/2564. เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการและเพิ่มเติมองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2564
- _____. เอกสารแนบท้าย คำอธิบายประกอบมาตรการของคทช. เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ.
- _____. เอกสารแนบท้าย มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ.
- ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์, รัชพันธุ์ เขยจิตร และ อังคณา ธนานุ ภาพพันธ์. (2560). การศึกษาความสูญเสียรายได้ของภาครัฐจากนิติกรรมอำพรางเพื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว STUDY OF THE LOSS OF REVENUE TO THE GOVERNMENT DUE TO FOREIGN ACQUISITION OF THAILAND PROPERTY BY NOMINEES. *วารสารศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา*, 9 (17), 29 - 40.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย สู้สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในชุดทุนศาสตราจารย์วิจัยดีเด่น ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร เป็นหัวหน้าโครงการ.

- ปิยะนุช โปตะวณิช. (2554). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ตัวแทนอำพราง. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. สืบค้นจาก <https://www.ombudsman.go.th/10/documents/public/Apreportf.pdf>
- มัทนา แจ่มศรี. (14 มีนาคม 2555). ข้าหละธรรมอำพรางต่างชาติ สุธที่ดินไทย (1). *สำนักข่าวอิศรา*. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-scoop/5881--1.html>
- มาลินี คงริน. (2559). ปัญหาการถือครองที่ดินของชาวต่างชาติในไทย. ค้นเมื่อ 11 เมษายน 2563. สืบค้นจาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2559/hi2559-016.pdf>
- ศิริพร สัจจจันท์ และคณะ. (2552). โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทยระยะที่ 2. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (12 มีนาคม 2555). ผู้ตรวจการแผ่นดินระบุที่ดินไทยอยู่ 'ในมือต่างชาติกว่า 100 ล้านไร่'. สืบค้นจาก <https://www.tcijthai.com/news/2012/03/scoop/335>
- สลิตตา โลกัตถกร, ปองทิพย์ สมัตถิยากร และ สุณิศา วรวงศ์สุ. (2550). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สถาบันพัฒนาและสนับสนุนผู้ประกอบการ SME. (2561). นอมินีข้ามชาติ ทำร้ายธุรกิจ SME ทำลายเศรษฐกิจชาติ. สืบค้นจาก taokaamai.com/นอมินีข้ามชาติ-ทำร้ายธุรกิจ/
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. (2553). การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติ. *รายงานที่ดีอาร์ไอ*, 82. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ส่วนกำหนดสิทธิในที่ดินและควบคุมทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน. (2560). คนต่างด้าวสามารถเช่าที่ดินในประเทศไทยได้หรือไม่ ?. สืบค้นจาก <https://www.dol.go.th/registry/DocLib6/14-คนต่างด้าวสามารถเช่าที่ดิน.pdf>
- _____. (2560). คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินและห้องชุดในประเทศไทยได้หรือไม่ ?. สืบค้นจาก <https://www.dol.go.th/registry/DocLib6/15-คนต่างด้าวถือครองที่ดินและห้องชุด.pdf>
- ส่วนจัดการที่ดินและชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สำนักงานฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2560). การครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์. ใน เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, *การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้และการเพิ่มพื้นที่ป่าของประเทศ*.
- _____. (2556 - 2561). *รายงานผลการดำเนินงานกิจกรรมโครงการสำรวจจัดทำแผนที่การครอบครองที่ดิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยใช้เทคโนโลยีสำรวจจากระยะไกล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556, 2557, 2558, 2559, 2560 และ 2561*.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (เมษายน 2563). *สรุปข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน* [เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์].

_____. (พฤศจิกายน 2564). *ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน (ส.ป.ก.).* ค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564. สืบค้นจาก <https://alro.go.th/alro/internet/Land-Three/all.htm>

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ กรมธนารักษ์. (2555 – 2563). ข้อมูลด้านที่ราชพัสดุ [เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์].

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2558). *สถานการณ์ที่ดินรัฐ.* ค้นเมื่อ กันยายน 2562. สืบค้นจาก

http://www.pacc.go.th/pacc_2015/onemap/pages-about-us.html

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (กันยายน 2554). *เอกสารประกอบการพิจารณา* ญัตติด่วน อ.พ. 5/2554

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2563.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. จาก <https://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/journal/2564/yearbook2563.pdf>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). *การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561* ทั่วราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

_____. *รายงานผลข้อมูลสำคัญการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2561 ทั่วราชอาณาจักร.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (สิงหาคม 2561). *ผลการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล.* ค้นเมื่อ กันยายน 2562. สืบค้นจาก <https://www.dol.go.th/publicland/Pages/ผลการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล.aspx>

_____. (26 เมษายน 2564). ข้อมูลทรัพยากร : ปริมาณหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 77 จังหวัด, ใน *สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน).* [data file]. ค้นเมื่อ พฤศจิกายน 2564. สืบค้นจาก <https://data.go.th/dataset/nsl>

สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน. (2563). *คู่มือการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าว.* สืบค้นจาก <https://www.dol.go.th/registry/DocLib3/foreign.pdf>

Thailand Plus Online. (20 ตุลาคม 2564). *ผลการดำเนินงานพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐของ สคทช. ในช่วงเดือนสิงหาคม – กันยายน 2564.* สืบค้นจาก <https://www.thailandplus.tv/archives/398277>

ภาคผนวก

ตารางที่ 2.ผ.1 ข้อมูลชุมชนในพื้นที่ป่านุรักษ์ ที่ได้จากการอ่าน แพล ตีความ ภาพถ่ายดาวเทียมรายละเอียดสูง/ออร์โธสี และสำรวจตรวจสอบความถูกต้องในภาคสนาม พร้อมสัมภาษณ์รายละเอียดประกอบจากเจ้าของบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ

ลำดับ ที่	ป่านุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
1	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเวียงลอ	พะเยา	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ากะทูน	นครศรีธรรมราช	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาเขียว-เขาชมภู่	ชลบุรี	2556	17	207	13	11	4	1,764	151	84	0
4	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด	ตรัง, พัทลุง, สงขลา, สตูล	2556	44	1,927	6	20	20	4,925	66	1,909	0
5	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาประ-บางคราม	ตรัง, กระบี่	2556	10	54	0	0	0	103	20	34	0
6	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสันามเพรียง	กำแพงเพชร	2558	5	37	1	1	1	143	0	37	3
7	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาว	จันทบุรี	2558	15	1,242	9	3	5	3,757	5	1,147	90
8	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน	ฉะเชิงเทรา สระแก้ว	2558	6	19	0	11	0	62	8	11	0
9	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคลองเครือหวายเฉลิมพระเกียรติ	จันทบุรี	2558	1	19	0	0	0	27	0	19	0
10	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคลองนาคา	ระนอง	2558	6	204	0	4	0	606	26	178	0
11	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคลองพระยา	สุราษฎร์ธานี กระบี่	2561	14	234	0	0	0	747	0	234	0
12	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคลองยัน	สุราษฎร์ธานี	2559	12	107	1	0	0	227	0	106	1
13	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคลองแสง	สุราษฎร์ธานี	2560	1	8	0	8	0	12	0	8	0
14	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าควนแม่ยายหม่อน	ชุมพร ระนอง	2558	3	42	0	0	0	98	0	42	0
15	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพฯ	นราธิวาส	2560	9	50	0	0	0	196	49	1	0
16	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว	เชียงใหม่	2560	18	434	2	2	0	1,986	0	434	0
17	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซับลังกา	ลพบุรี	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดงใหญ่	บุรีรัมย์	2556/61	4	38	2	0	0	234	14	34	0

ตารางที่ 2.พ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป้าอนุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
19	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยผาช้าง	พะเยา น่าน	2560	18	390	0	5	16	2,275	0	411	0
20	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยผาเมือง	ลำพูน ลำปาง	2558	12	788	5	21	1	2,687	4	784	0
21	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า	แม่ฮ่องสอน	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยหลวง	แพร่	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตะเบาะ-ห้วยใหญ่	เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ	2558	1	24	0	0	0	91	0	24	0
24	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโตนงาช้าง	สงขลา,สตูล	2556/61	11	215	3	5	1	382	2	33	0
25	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโตนปริวรรต	พังงา	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าถ้ำเจ้าราม	สุโขทัย, ลำปาง	2559	9	5	0	7	0	24	0	5	0
27	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งระยะ-นาสัก	ชุมพร ระนอง	2558	5	105	0	1	26	316	0	105	0
28	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร	กาญจนบุรี ตาก	2560	17	956	11	18	2	4,318	0	956	0
29	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าน้ำปาด	อุดรดิตถ์	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าบุณฑริก-ยอดมน	อุบลราชธานี	2559	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาผึ้ง	ชัยภูมิ	2559	5	2	5	0	0	8	0	2	0
32	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพนมดงรัก	ศรีสะเกษ	2558	2	77	1	2	0	299	77	0	0
33	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูซัด	พิษณุโลก	2559	1	0	0	1	0	0	0	0	0
34	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว	ชัยภูมิ	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูค้อ-ภูกระแต	เลย	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง	เพชรบูรณ์	2558	2	51	0	0	0	185	0	51	0
37	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเมี่ยงและภูทอง	อุดรดิตถ์ พิษณุโลก	2560	7	202	4	5	5	597	0	216	0

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป้อนุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
38	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูวัว	บึงกาฬ	2558	1	28	0	0	0	119	0	28	0
39	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูสีฐาน	กาฬสินธุ์ ภูผาดาว	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูหลวง	เลย	2559	21	1,569	12	17	4	6,338	273	1,296	0
41	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่จริม	อุดรดิตถ์	2559	0	0	0	0	0	0	0	0	0
42	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่ต๋น	ตาก	2560	24	1,047	16	36	1	4,329	0	1,047	0
43	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่น้ำภาชี	ราชบุรี	2558	4	104	0	15	18	477	0	104	0
44	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่ยมฝ่งขวา	แม่ฮ่องสอน	2560	13	722	2	14	26	2,707	40	677	5
45	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่เลา-แม่แสะ	เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน	2558	5	142	0	0	0	586	0	142	0
46	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ายอดโดม	อุบลราชธานี	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
47	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าลำน้ำน่านฝ่งขวา	แพร่, อุดรดิตถ์	2559	0	0	0	0	0	0	0	0	0
48	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าลุ่มน้ำปาย	แม่ฮ่องสอน	2560	39	2,954	14	40	34	10,273	13	2,927	18
49	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ	กาญจนบุรี	2558	21	827	22	9	8	2,466	269	577	1
50	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสะเมิง	เชียงใหม่	2560	9	161	2	8	3	541	0	161	0
51	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสันปันแดน	แม่ฮ่องสอน	2560	5	83	2	5	0	323	0	45	0
52	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน	แม่ฮ่องสอน	2560	33	547	14	19	24	3,239	0	547	0
53	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง	อุทัยธานี, ตาก	2559	2	4	0	2	0	12	0	4	0
54	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน-ห้วยสำราญ	สุรินทร์	2561	4	211	1	8	2	1,011	0	221	0
55	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยศาลา	ศรีสะเกษ	2556/61	7	104	3	1	0	108	1	107	0
56	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอมก๋อย	เชียงใหม่ ตาก	2560	17	670	6	13	1	2,291	0	670	0

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป่าอนุรักษ์	จังหวัด	ปี สำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
75	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขาพระแหว	ภูเก็ต	2559	6	10	1	2	0	19	2	8	0
76	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขาสมโภชน์	ลพบุรี	2559	1	0	0	1	0	0	0	0	0
77	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขาทรง	สงขลา	2559	3	93	0	0	0	356	92	1	0
78	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขาใหญ่-เขาตาดั่งและเขาตาพรหม	อุดรดิตถ์	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
79	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขาเอราวัณ	ลพบุรี	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
80	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์	สระบุรี ลพบุรี	2561	0	0	0	0	0	0	0	0	0
81	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าคลองลำขาน	ตรัง	2559	24	3,526	9	19	20	12,814	3,400	125	1
82	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทุ่งกระเบน	จันทบุรี	2559	5	8	4	2	1	25	5	1	0
83	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าชะอำ	เพชรบุรี	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
84	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเชียงแสน	เชียงราย	2561	1	0	0	1	0	0	0	1	0
85	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าดอยอินทรี	เชียงราย	2561	2	0	1	1	0	0	1	1	0
86	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าตุนลำพัน	มหาสารคาม	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
87	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าถ้ำค้างคาว-เขาช่องพราน	ราชบุรี	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
88	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าถ้ำประทุน	อุทัยธานี	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
89	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าถ้ำผาทำพล	พิษณุโลก	2561	1	8	1	0	0	13	0	9	0
90	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าถ้ำผาน้ำทิพย์	มุกดาหาร ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์	2558	27	94	36	1	0	357	59	70	2
91	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าถ้ำละว้า-ถ้ำดาวดิงส์	กาญจนบุรี	2561	16	1835	17	12	30	5998	844	1040	10

ตารางที่ 2.พ.1 (ต่อ)

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป่านุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
110	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าภูฟ้า	น่าน	2561	0	0	0	0	0	0	0	0	0
111	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าภูลังกา	พะเยา	2561	1	0	0	1	0	0	0	0	0
112	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าภูสันเขี้ยว	อุดรดิษฐ์	2561	0	0	0	0	0	0	0	0	0
113	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าแม่โท	เชียงราย	2561	1	0	0	1	0	0	0	1	0
114	เขตห้ามล่าสัตว์ป่ารอยพระบาท	ลำปาง	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
115	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าลำน้ำร่อง	บุรีรัมย์	2560	1	0	0	1	0	0	0	0	0
116	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าลำปาว	กาฬสินธุ์ ขอนแก่น อุดรธานี	2558	39	2,863	15	9	22	10,199	1,725	1,168	36
117	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าลุ่มน้ำปายฝั่งซ้าย	แม่ฮ่องสอน	2561	0	0	0	0	0	0	0	0	0
118	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าวังโป่ง-ชนแดน	เพชรบูรณ์	2558	2	18	1	2	0	58	15	6	0
119	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าวัดตาลเอน	อยุธยา	2560	1	12	1	0	0	45	3	9	0
120	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าวัดถ้ำระฆัง-เขาพระนอน	ราชบุรี	2559	2	6	0	0	0	17	0	6	0
121	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าวัดไผ่ล้อมและวัดอัมพวันราราม	ปทุมธานี	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
122	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าวัดราษฎร์ศรัทธากะยาราม	สมุทรสาคร	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
123	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเวียงเชียงรุ้ง	เชียงราย	2561	1	0	0	1	0	0	0	1	0
124	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าศรีสวัสดิ์	กาญจนบุรี	2561	1	0	1	0	0	0	0	1	0
125	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองทุ่งทอง	สุราษฎร์ธานี	2558	3	175	0	0	0	597	27	148	0
126	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองน้ำขาว	พิษณุโลก	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
127	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย	เชียงราย	2561	1	0	0	1	0	0	0	1	0

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป่านุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
128	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองปลักพระยา-เขาระยาบังสา	สตูล	2561	2	18	0	2	0	79	17	3	0
129	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองเล็งทราย	พะเยา	2561	0	0	0	0	0	0	0	0	0
130	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองแวง	ชัยภูมิ	2559	0	0	0	0	0	0	0	0	0
131	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองหัวคู	อุดรธานี	2559	0	0	0	0	0	0	0	0	0
132	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองหานกุมภวาปี	อุดรธานี	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
133	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะลิบง	ตรัง	2559	27	3,918	8	39	18	14,733	2,850	1,048	0
134	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าแหลมตะลุมพุก	นครศรีธรรมราช	2560	8	220	1	5	0	763	5	124	94
135	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าอ่างเก็บน้ำบางพระ	ชลบุรี	2559	4	0	0	6	1	0	0	7	0
136	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าอ่างเก็บน้ำสนามบิน	บุรีรัมย์	2560	1	115	1	1	0	445	0	115	0
137	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าอ่างเก็บน้ำห้วยจรเข้มาก	บุรีรัมย์	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
138	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าอ่างเก็บน้ำห้วยตลาด	บุรีรัมย์	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
139	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าอุทยานสมเด็จพระศรีนครินทร์	กาญจนบุรี	2559	5	8	6	5	2	46	9	12	0
140	อุทยานแห่งชาติกุยบุรี	ประจวบคีรีขันธ์	2561	2	104	1	2	0	534	0	104	0
141	อุทยานแห่งชาติเกาะเกดตรา	ตรัง, สตูล	2559	1	49	0	0	0	209	0	49	0
142	อุทยานแห่งชาติแก่งกรุง	สุราษฎร์ธานี	2561	10	393	1	5	355	1,225	1	389	0
143	อุทยานแห่งชาติแก่งเจ็ดแคว	พิษณุโลก	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
144	อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ	อุบลราชธานี	2558	4	208	4	6	2	887	1	225	0
145	อุทยานแห่งชาติขุนขาน	เชียงใหม่	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
146	อุทยานแห่งชาติขุนแจ	เชียงราย	2561	6	26	1	15	0	93	14	27	0

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป้านุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
147	อุทยานแห่งชาติขุนน่าน	น่าน	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
148	อุทยานแห่งชาติขุนพระวอ	ตาก	2559	8	50	0	4	1	245	0	51	0
149	อุทยานแห่งชาติขุนสถาน	น่าน อุดรดิตถ์	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
150	อุทยานแห่งชาติเขาค้อ	เพชรบูรณ์	2559	6	1	0	10	0	0	0	0	0
151	อุทยานแห่งชาติเขาคิชฌกูฏ	จันทบุรี	2561	0	0	0	0	0	0	0	0	0
152	อุทยานแห่งชาติเขาชะเมา-เขาวง	ระยอง,จันทบุรี	2556	13	31	3	6	4	395	12	30	0
	อุทยานแห่งชาติเขาชะเมา-เขาวง	ระยอง,จันทบุรี	2561	1	19	0	0	0	41	0	19	0
153	อุทยานแห่งชาติเขานัน	นครศรีธรรมราช	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
154	อุทยานแห่งชาติเขาน้ำค้าง	สงขลา	2561	3	98	2	1	0	268	0	99	0
155	อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า	นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง	2561	58	2,513	0	1	0	7,092	972	1,542	0
156	อุทยานแห่งชาติเขาพนมเบญจา	กระบี่	2558	1	63	0	1	3	228	0	63	0
157	อุทยานแห่งชาติเขาพระวิหาร	ศรีสะเกษ อุบลราชธานี	2561	0	0	0	0	0	0	0	0	0
158	อุทยานแห่งชาติเขาลำปี-หาดท้ายเหมือง	พังงา	2558	2	21	0	0	0	45	6	15	0
159	อุทยานแห่งชาติเขาสก	สุราษฎร์ธานี	2561	8	129	0	8	0	449	1	136	0
160	อุทยานแห่งชาติเขาสมร้อยยอด	ประจวบคีรีขันธ์	2557/61	13	166	3	0	0	487	31	133	4
161	อุทยานแห่งชาติเขาสิบห้าชัน	จันทบุรี	2559	5	1	0	9	0	14	0	1	0
162	อุทยานแห่งชาติเขาหลวง	นครศรีธรรมราช	2559	2	42	0	0	0	159	0	42	0
163	อุทยานแห่งชาติเขาหลัก-ลำรู่	พังงา	2561	3	17	0	2	16	56	0	17	0
164	อุทยานแห่งชาติเขาแหลม	กาญจนบุรี	2559	19	1,325	19	21	8	4,455	72	1,247	0

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป่านุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
165	อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด	ระยอง	2559	8	87	1	4	6	107	10	71	17
166	อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่	นครราชสีมา ปราจีนบุรี นครนายก สระบุรี	2556/61	63	1,945	13	38	45	5,817	777	1,233	31
167	อุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์	กาญจนบุรี	2559	29	1,665	23	33	16	5,336	94	1,530	24
168	อุทยานแห่งชาติคลองลาน	ตาก	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
169	อุทยานแห่งชาติคลองวังเจ้า	ตาก, กำแพงเพชร	2556/61	7	523	4	9	2	2,124	0	524	0
170	อุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน	ลำปาง	2560	13	206	3	2	16	1,093	4	220	1
171	อุทยานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติไทยประจัน	ราชบุรี	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
172	อุทยานแห่งชาติเฉลิมรัตนโกสินทร์(ถ้าหารลด)	กาญจนบุรี	2557/61	2	123	3	1	7	446	0	123	0
173	อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล	ลำพูน ลำปาง	2561	13	431	1	2	0	1277	109	324	0
174	อุทยานแห่งชาติดอยผ้าห่มปก	เชียงใหม่	2559	14	747	2	5	0	2,504	20	723	8
175	อุทยานแห่งชาติดอยภูคา	น่าน	2559	11	288	0	0	0	1,136	0	288	0
176	อุทยานแห่งชาติดอยภูนาง	พะเยา	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
177	อุทยานแห่งชาติดอยเวียงผา	เชียงใหม่ เชียงราย	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
178	อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย	เชียงใหม่	2559	27	1,753	14	21	20	6,483	49	1,577	8
179	อุทยานแห่งชาติดอยหลวง	เชียงราย, พะเยา, ลาปาง	2559	38	1,894	12	11	21	7,029	182	1,756	0
180	อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์	เชียงใหม่	2557/61	44	1,218	2	24	12	4,752	290	907	2
181	อุทยานแห่งชาติต้นสักใหญ่	อุดรดิษฐ์	2561	0	0	0	0	0	0	0	0	0
182	อุทยานแห่งชาติตะรุเตา	สตูล	2560	1	216	1	11	1	802	19	197	0

ตารางที่ 2.พ.1 (ต่อ)

[illegible]

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป่าอนุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
240	อุทยานแห่งชาติแม่ปิง	เชียงใหม่, ลาปูน, ตาก	2559	1	0	0	1	0	0	0	0	0
241	อุทยานแห่งชาติแม่ปืม	เชียงราย, พะเยา	2559	3	0	1	2	0	0	0	0	0
242	อุทยานแห่งชาติแม่เมย	ตาก	2558	12	487	1	8	12	1,924	0	487	0
243	อุทยานแห่งชาติแม่ยม	แพร่ ลำปาง พะเยา	2561	7	1,145	4	22	319	2943	488	267	390
244	อุทยานแห่งชาติแม่วังก์	นครสวรรค์, กำแพงเพชร	2561	11	56	4	2	9	156	0	56	0
245	อุทยานแห่งชาติแม่วะ	ตาก ลำปาง	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
246	อุทยานแห่งชาติแม่ว้าง	เชียงใหม่	2559	6	0	1	6	0	0	0	0	0
247	อุทยานแห่งชาติรามคำแหง	สุโขทัย	2558	15	169	3	2	0	639	3	166	1
248	อุทยานแห่งชาติลานสาง	ตาก	2558	3	24	0	3	0	70	11	16	0
249	อุทยานแห่งชาติลำคลองงู	กาญจนบุรี	2559	6	96	4	10	2	286	3	96	0
250	อุทยานแห่งชาติลำน้ำกก	เชียงราย เชียงใหม่	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
251	อุทยานแห่งชาติลำน้ำน่าน	แพร่ อุตรดิตถ์	2558	0	0	0	0	0	0	0	0	0
252	อุทยานแห่งชาติศรีน่าน	น่าน	2559	1	4	0	1	0	14	0	4	0
253	อุทยานแห่งชาติศรีพังงา	พังงา	2561	4	51	0	2	0	122	0	53	0
254	อุทยานแห่งชาติศรีลานนา	เชียงใหม่	2559	52	2,138	43	55	34	8,372	326	1,915	0
255	อุทยานแห่งชาติศรีสัชนาลัย	สุโขทัย	2561	6	82	0	1	3	137	0	82	0

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป่าอนุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
256	อุทยานแห่งชาติสันกาลาคีรี	สงขลา	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
257	อุทยานแห่งชาติสาละวิน	แม่ฮ่องสอน	2561	6	66	0	0	0	296	0	66	0
258	อุทยานแห่งชาติสิรินาถ	ภูเก็ต	2561	6	10	0	4	15	14	10	19	0
259	อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง	ตราด	2558	7	169	0	2	32	454	52	117	0
260	อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะชุมพร	ชุมพร	2559	11	303	0	2	3	968	32	276	0
261	อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะระนอง	ระนอง	2559	1	0	0	1	0	0	0	0	0
262	อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะลันตา	กระบี่	2559	0	0	0	0	0	0	0	0	0
263	อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน	พังงา	2559	0	0	0	0	0	0	0	0	0
264	อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์	พังงา	2559	1	53	0	6	0	191	0	53	0
265	อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง	สุราษฎร์ธานี	2560	5	9	0	4	0	20	1	8	0
266	อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง	เชียงใหม่, แม่ฮ่องสอน	2559	23	939	10	15	29	3,407	0	966	27
267	อุทยานแห่งชาติห้วยยาง	ประจวบคีรีขันธ์	2561	1	38	0	0	0	166	0	38	0
268	อุทยานแห่งชาติหาดขนอม-หมู่เกาะทะเลใต้	นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี	2560	4	10	0	4	0	24	0	10	0
269	อุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี	กระบี่	2558	10	185	1	6	138	449	138	48	6
270	อุทยานแห่งชาติหาดวนกร	ประจวบคีรีขันธ์	2557	0	0	0	0	0	0	0	0	0
271	อุทยานแห่งชาติแหลมสน	ระนอง พังงา	2558	3	272	0	1	40	878	21	251	0

ตารางที่ 2.ผ.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	ป่าอนุรักษ์	จังหวัด	ปีสำรวจ	จำนวน ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน				จำนวน ประชากร	กรรมสิทธิ์ที่ดิน		
					ที่อยู่ อาศัย	วัด/ สำนักสงฆ์	สถานที่ ราชการ	อื่น ๆ		มี	ไม่มี	ไม่ ระบุ
272	อุทยานแห่งชาติอบขาน	เชียงใหม่	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
273	อุทยานแห่งชาติอบหลวง	เชียงใหม่	2558	6	219	0	1	0	1,037	0	219	0
274	อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา	พังงา	2558	12	168	0	8	0	688	2	174	0
275	อุทยานแห่งชาติอ่าวมะนาว-เขาดินหยง	นราธิวาส	2560	0	0	0	0	0	0	0	0	0
276	อุทยานแห่งชาติเอราวัณ	กาญจนบุรี	2561	9	665	5	15	12	2077	0	697	0
		รวม		1,990	74,784	750	1,151	1,651	262,259	19,867	54,633	1,116

ที่มา: ส่วนจัดการที่ดินและชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2556 - 2561). รายงานผลการดำเนินงาน กิจกรรมโครงการสำรวจจัดทำแผนที่การครอบครองที่ดิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยใช้เทคโนโลยีสำรวจจากระยะไกล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556, 2557, 2558, 2559, 2560 และ 2561

บทที่ 3

การวิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในด้านที่ดิน

กรณีศึกษาข้อร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. 2550-2562³⁶

นวนน้อย ตรีรัตน์ และภาคภูมิ วานิชกะ

บทคัดย่อ

ปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดการที่ดินในประเทศไทย เป็นปัญหาที่สืบเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายสิบปี และเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการประท้วงเพื่อให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาลดลงมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ดินในเขตป่าและชนบท และข้อขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชน การใช้อำนาจรัฐที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองหรือชุมชน การศึกษานี้เป็นการศึกษาข้อมูลการร้องเรียนเรื่องข้อขัดแย้งทางด้านที่ดินที่มีผลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงปี พ.ศ. 2550-2560 เพื่อแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินโดยเปรียบเทียบกับเรื่องร้องเรียนในช่วงปี พ.ศ. 2544-2550 การศึกษาใช้การวิเคราะห์เอกสารข้อมูลการร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผลการศึกษาพบว่าภาพรวมความขัดแย้งในเรื่องที่ดินยังคงเป็นปัญหาต่อเนื่อง ยังไม่มีทิศทางที่ลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งในเรื่องการซ้อนทับของพื้นที่ป่ากับพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยของชุมชน การพิสูจน์สิทธิการอยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าเป็นไปอย่างล่าช้า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่มีข้อร้องเรียนเรื่องที่ดินเป็นอันดับหนึ่งทั้ง 2 ช่วงเวลา ทั้งนี้พื้นที่หรือจังหวัดที่มีการขยายทางเศรษฐกิจสูง จะมีเรื่องร้องเรียนที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชนเพิ่มสูงขึ้น เพราะความเป็นเมืองและมูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ปัญหาข้อขัดแย้งที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานยังคงเป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในเรื่องการทับซ้อนของพื้นที่ป่ากับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านที่อยู่อาศัยมาก่อนประกาศเขตป่า โดยกระบวนการพิสูจน์สิทธิยังคงเป็นไปอย่างล่าช้า สะท้อนการแก้ไขปัญหที่อำนาจการจัดการที่ดินขึ้นอยู่กับภาครัฐเป็นหลัก ภาคประชาชนและสังคมยังมีส่วนร่วมน้อย

คำสำคัญ: ความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและชุมชน สิทธิมนุษยชน มาตรการการทวงคืนผืนป่า

³⁶ ผู้เขียนรายงานขอขอบคุณคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ให้ความอนุเคราะห์ด้านข้อมูล และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้ข้อมูลและความเห็น และขอขอบคุณไอริน บุญถนอมที่ให้ความช่วยเหลือในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. บทนำ

“การเข้าถึงและการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เป็นธรรมก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพทั้งที่ดิน ป่าไม้ น้ำ ทรัพยากรชายฝั่งทะเล และทรัพยากรแร่ ยังไม่ได้ถูกกระจายหรือจัดสรรให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากความไม่เสมอภาคในสิทธิและอำนาจการจัดการทรัพยากร นำไปสู่ความขัดแย้ง ก่อให้เกิดข้อพิพาทในระดับพื้นที่ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน และในหลายกรณีนำไปสู่การใช้ความรุนแรง ซึ่งมีแนวโน้มจะเกิดบ่อยครั้ง และมีความรุนแรงมากขึ้น รัฐจำเป็นต้องมีกลไกจัดการความขัดแย้ง สร้างธรรมาภิบาล และความเสมอภาคเท่าเทียมในการเข้าถึง การจัดสรร และแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม”³⁷

ปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดการที่ดินในประเทศไทย เป็นปัญหาที่สืบเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายสิบปี และเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการประท้วงเพื่อให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาลดลงมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ดินในเขตป่าและชนบท เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชน การใช้อำนาจรัฐที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองหรือชุมชน ทั้งนี้เพราะปัญหาเรื่องที่ดินและป่ามีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและเศรษฐกิจของชุมชน เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยากจน การไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรที่ยากจน ความไม่เป็นธรรม และความไม่เท่าเทียมในสิทธิ ดังที่ได้ถูกระบุไว้ในรายงานข้างต้น ก่อให้เกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาคือเป็นธรรมและเสมอภาคของทุกภาคส่วน

ในการศึกษานี้ จะเป็นรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในด้านที่ดิน โดยศึกษาข้อร้องเรียนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับและได้มีการจัดการในช่วงปี พ.ศ. 2550-2562 โดยการวิเคราะห์จะเปรียบเทียบกับช่วงข้อร้องเรียนระหว่างปี พ.ศ. 2544-2550 ซึ่งได้มีการรวบรวมและวิเคราะห์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว เพื่อแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้การวิเคราะห์ใช้เอกสารข้อมูลการร้องเรียนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากมีความต่อเนื่องในการจัดเก็บข้อมูล และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีบทบาทในการทำหน้าที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนอย่างต่อเนื่องนับจากการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมา การวิเคราะห์จึงยังไม่รวมถึงแหล่งข้อมูลแหล่งอื่นๆ เนื่องจากข้อมูลจำนวนมากมีความซ้ำซ้อนกับข้อมูลการร้องเรียนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้เพราะประชาชนผู้เดือดร้อนจำนวนไม่น้อยจะร้องเรียนไปยังหน่วยงานหลายแห่ง และนอกจากนี้ข้อมูลการร้องเรียนในหน่วยงานอื่นๆมีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่ต่อเนื่อง และยากต่อการรวบรวมได้ครบถ้วน การศึกษานี้จึงเป็นการวิจัยเอกสารเป็นสำคัญ

³⁷ ร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)

2. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นโยบายของรัฐในเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ในหลายกรณีก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน เช่น การประกาศพื้นที่ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ชุมชนได้มีการทำกินและอยู่อาศัยมาก่อน หรือการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในพื้นที่ป่าผ่านนโยบายการพัฒนาพืชเศรษฐกิจ และ/หรือเพื่อป้องกันภัยคุกคามจากการขยายตัวของกลุ่มที่นิยมในลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นต้น บางประเด็นเกี่ยวข้องกับการถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ความไม่เสมอภาคในการแบ่งปันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน ประเด็นข้อขัดแย้งทางด้านที่ดินขยายตัวในหลาย ๆ มิติเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการประท้วงเพื่อให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ดินในเขตป่าและชนบท เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชน การใช้อำนาจรัฐที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองและสิทธิชุมชนในการจัดการตนเอง ทั้งนี้เพราะปัญหาเรื่องที่ดินและป่ามีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและเศรษฐกิจของชุมชน เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยากจน การไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรที่ยากจน ก่อให้เกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหา ให้มีการพัฒนาสิทธิและความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน และการลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ข้อมูลการชุมนุมของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในช่วงปี พ.ศ. 2539-2545 มีจำนวนเฉลี่ย 70 ครั้งต่อปี อย่างไรก็ตามปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ยังถูกมองว่าเป็นเรื่องของความมั่นคงของประเทศ การสูญเสียพื้นที่ป่าอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆตามมามากทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกรณีพื้นที่ป่าต้นน้ำ ทั้งนี้โดยภาพรวมการสูญเสียพื้นที่ป่านับเป็นปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินจนเกิดความเสื่อมโทรมด้านธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการแสดงให้เห็นว่าข้อพิพาทเรื่องที่ดินและป่าไม้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของประชาชนด้านที่ดิน เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และพบว่าปัญหาเรื่องการร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นปัญหาลำดับต้น ๆ แม้ว่ารัฐบาลจะในช่วงต่าง ๆ จะได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ แต่การแก้ไขปัญหาเหล่านั้นก็เป็นไปอย่างยืดเยื้อยาวนาน เช่น ในงานวิจัยของสยามลและคณะ (2548) ที่สำรวจข้อพิพาทเรื่องที่ดินประเภทต่างๆ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐและประชาชนในช่วงเวลา พ.ศ. 2536-2547 จำนวน 740 กรณี สามารถแก้ไขหรือยุติข้อพิพาทได้เพียงร้อยละ 12 เท่านั้น

ประยงค์ ดอกลำไย³⁸ ประธานเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ ระบุว่าปัญหาที่ดินในประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ คือ หนึ่ง ปัญหาที่ทำกินและที่อยู่อาศัยอยู่ในที่ของรัฐ (พื้นที่ป่าประเภทต่างๆ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินที่ถูกครอบครองโดยหน่วยงานของรัฐ) สอง ปัญหาการกระจัดกระจายของการถือครองที่ดิน และสาม ปัญหาพื้นที่ในระบบชลประทานที่เปลี่ยนแปลงไป และยังคงกล่าวถึงประเด็นสถานการณ์บุกรุกป่าที่มีปัญหามากขึ้น ทำให้ คณะรัฐมนตรี

³⁸ สำนักข่าวอิศรา. “ผ่าทางตันบุกรุกที่ดินรัฐผ่านโฉนดชุมชน-ภาษีที่ดิน” 18 สิงหาคม 2554

(กรม.) มีมติเมื่อวันที่ 30 มิ.ย.2541 กำหนดเกณฑ์การพิสูจน์ทราบสิทธิการทำกินในพื้นที่รัฐโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ หากพบว่ามีการทำกินก่อนมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติก็มีความชอบธรรมที่จะทำต่อไป แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541-2548 มีชาวบ้านยื่นความประสงค์เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ 6.2 หมื่นราย ในจำนวนนี้ได้รับการยืนยันสิทธิเพียง 16% เท่านั้น

งานศึกษาวิจัยศึกษาเกี่ยวกับข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนมีเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง การศึกษาในด้านภาพรวมของข้อพิพาทมีจำนวนไม่มากนัก จึงขอกล่าวถึงงานวิจัย 2 เรื่องที่ดำเนินการเสร็จสิ้นในปีเดียวกันคือปี พ.ศ. 2548 คือหนึ่ง โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น โดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสอง โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1 โดย ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ สนับสนุนโดยสกว. เช่นกัน

ผลงานการศึกษา เรื่อง โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น โดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน (2548) สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ดำเนินการเสร็จสิ้นและเผยแพร่ในปี พ.ศ. 2548 ได้ศึกษาปัญหาและความขัดแย้งในเรื่องที่ดินอย่างครอบคลุมในทุกภาค โดยมีการเลือกพื้นที่การศึกษาในแต่ละภาค พบว่าความขัดแย้งในเรื่องการจัดการที่ดินมีสาเหตุและปัญหาแตกต่างกันในแต่ละภาค ดังนี้

- 1) ภาคเหนือ (พื้นที่ศึกษา ลำพูน และเชียงใหม่) พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะของกลุ่มทุน แล้วไม่นำไปใช้ประโยชน์ปล่อยให้เกิดการรกร้างว่างเปล่า และเมื่อชาวบ้านเห็นว่าเป็นที่รกร้าง ก็เข้าไปทำมาหากิน ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มทุนที่ครอบครองอยู่ และนอกจากนั้นก็ยังมีปัญหาข้าราชการในพื้นที่บางแห่ง เข้าครอบครองที่ดินเสียเองหรือดำเนินการให้กลุ่มทุน ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มชาวบ้าน
- 2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (พื้นที่ศึกษา นครพนมและขอนแก่น) พบว่าปัญหาความขัดแย้งส่วนใหญ่เกิดจาก ข้อขัดแย้งในเรื่องสิทธิในการครอบครองที่ดินของชาวบ้านในพื้นที่ และชาวบ้านไม่มีที่ดินทำกิน เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าและที่สาธารณะประโยชน์
- 3) ภาคตะวันออก (พื้นที่ศึกษา สมุทรปราการ ระยอง และสระแก้ว) ข้อพิพาทส่วนใหญ่เป็นเรื่องขาดการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างชัดเจน ทำให้มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ใกล้เคียงกับเขตชุมชน ทำให้เกิดข้อพิพาทในเรื่องปัญหามลพิษ
- 4) ภาคตะวันตก (พื้นที่ศึกษา กาญจนบุรี อุทัยธานี และตาก) ปัญหาการขาดที่ดินทำกินของชาวบ้าน ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ที่อยู่ในการครอบครองของทหารที่มีการครอบครองพื้นที่เป็นจำนวนมาก และยังมีการขยายพื้นที่การครอบครอง การบุกรุกพื้นที่ป่าเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และปัญหาไฟป่า จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทั้งระหว่างชาวบ้านและทหาร และชาวบ้านกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

- 5) ภาคกลาง (พื้นที่ศึกษา ออยุธยา และนครนายก) ปัญหาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการเปลี่ยนสิทธิในที่ดินทำกิน ทั้งนี้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเกี่ยวข้องกัปัญหาการขาดแคลนน้ำ คุณภาพที่ดิน และปัญหาความแห้งแล้ง
- 6) ภาคใต้ (พื้นที่ศึกษา ตรัง และภูเก็ต) ส่วนใหญ่เป็นปัญหาการพิพาทที่ดินระหว่างภาคเอกชนและชาวบ้านในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นที่สาธารณะ

ขณะที่งานศึกษาของ ศยามล ไกยูรวงศ์และคณะ (2548) สำรวจและศึกษากรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ภาคตะวันตกและตะวันออก และภาคใต้ รวม 5 ภาค โดยมีการสุ่มตัวอย่างทั้งหมด 638 กรณี และเมื่อรวมกับปัญหาที่อยู่อาศัยอีก 102 กรณี รวมทั้งหมดเป็น 740 กรณี พบว่า ปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนมีสัดส่วนสูงที่สุด 262 กรณี (ร้อยละ 35) รองลงมาคือการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ ที่ดินทหาร และที่ดินราชพัสดุ รวมกัน 176 กรณี (ร้อยละ 29) และอันดับสาม ปัญหาที่อยู่อาศัย (ร้อยละ 14) ทั้งนี้การจัดเก็บข้อมูลของคณะวิจัยใช้ฐานข้อมูลการร้องเรียนต่อองค์กร/หน่วยงานรัฐต่างๆ โดยกลุ่มหรือเครือข่าย NGO ที่ทำงานทางด้านที่ดิน เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน เป็นต้น โดยมีประเด็นสำคัญของข้อพิพาทดังนี้

- 1) สำหรับปัญหาพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยมีทั้งชุมชนที่ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนประกาศพื้นที่ป่า และชุมชนที่มีการบุกเบิกป่าภายหลังการประกาศเขตป่า ซึ่งในหลายกรณีเกิดจากความไม่ชัดเจนในการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ
- 2) ส่วนปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า ที่ดินที่อยู่ในการครอบครองของกองทัพในปี พ.ศ. 2546 มีอยู่ประมาณ 6 ล้านไร่ ใน 51 จังหวัด พบกรณีพิพาทเรื่องการใช้ประโยชน์กับทหาร 40 กรณี ลักษณะของปัญหา คือ การซ้อนทับของพื้นที่ตามกฎหมาย เช่นการออกเอกสารสิทธิที่ดินซ้อนทับกับพื้นที่ที่ทหารใช้ประโยชน์ พื้นที่ทำกินของประชาชนในเขตป่าสงวนที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ทหารใช้ประโยชน์
- 3) ส่วนกรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะมี 119 กรณี ซึ่งกรณีนี้คล้ายคลึงกับกรณีเรื่องพื้นที่ป่าทับซ้อนที่ทำกินของชุมชน คือ มีการประกาศที่สาธารณะประโยชน์ซ้อนทับกับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อยู่มาก่อนจะมีการประกาศ และที่มีการบุกรุกหลังประกาศ หรือกรณีที่ชุมชนมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว แต่ปรากฏว่ามีการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบให้กลุ่มทุนและนักการเมือง เป็นต้น โดยในปี พ.ศ. 2541 จากข้อมูลของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ระบุว่าพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ถูกบุกรุกมีจำนวนประมาณ 1 ล้านไร่ มีผู้บุกรุก/ถือครอง 82,196 คน
- 4) กรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ข้อมูล กปร. ในปี 2541 ระบุว่ามีการบุกรุกที่ราชพัสดุประมาณ 2.2 ล้านไร่ โดยมีผู้ถือครอง 122,985 คน ในการศึกษาพบกรณีข้อพิพาท 17 กรณี โดยลักษณะปัญหา คือ ประชาชนเข้าทำประโยชน์ แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐ

ต้องการใช้ประโยชน์จึงเกิดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ หรือประชาชน ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนการอ้างสิทธิเหนือที่ดินของส่วนราชการ หรือการออกเอกสารสิทธิที่ดินในที่ดินราชพัสดุให้แก่นายทุนและผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น

- 5) ส่วนปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เป็นปัญหาในเขตเมือง และเป็นพื้นที่ในเขตชุมชนแออัด ลักษณะของปัญหามีความหลากหลาย เป็นทั้งเรื่องการอพยพของแรงงานชนบท เข้าเมือง ทำให้เกิดการสร้างที่อยู่อาศัยอย่างง่ายในที่ดินของรัฐและเอกชนที่เป็นที่ดินว่างเปล่า หรือการไล่รื้อชุมชนแออัด หรือการเวนคืนที่ดินในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและโครงการของรัฐ เป็นต้น
- 6) ผลการศึกษาถึงการแก้ปัญหาข้อพิพาทเหล่านี้ที่รวบรวมระหว่างปี 2536-2547 พบว่า ปัญหาต่างๆส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 88 ยังไม่ยุติ การแก้ไขปัญหายังอยู่เรื่องทำได้เพียงร้อยละ 12 เท่านั้น

นอกจากกรณีพิพาทที่ดินระหว่างรัฐและประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางด้านสิทธิกับการจัดการเรื่องที่ดิน งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกิน และพื้นที่ส่วนใหญ่ที่นำมาใช้ในการปฏิรูปมักจะเป็นพื้นที่ป่าที่มีความเสื่อมโทรมแล้ว ทั้งนี้พื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีมากกว่า 30 ล้านไร่ทั่วประเทศ ในงานวิจัยเรื่อง โครงการวิจัยแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต โดย ปิติพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ (2554) สนับสนุนโดยสกว. หรือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นการศึกษาเกี่ยวกับที่ดินที่ได้มีการจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม ที่เรียกว่า ที่ดิน สปก. (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ภายใต้ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมีการแก้ไขอีกหลายครั้ง ทั้งนี้ตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้กำหนดให้ สปก. ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกร และให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาพื้นที่ พัฒนาอาชีพ และปัจจัยการผลิต การผลิตและจำหน่าย โดยที่ดินที่ได้รับจัดสรรจาก สปก. ไม่สามารถ ซื้อขาย เปลี่ยนมือได้ และไม่สามารถเอาไปทำประโยชน์อื่นนอกจากเกษตรกรรมได้ การศึกษานี้พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพทำกินในที่ดิน สปก. มีอายุเฉลี่ยค่อนข้างสูงวัย พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีระบบชลประทานและไม่มีแหล่งน้ำเพียงพอต่อการเพาะปลูก ต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก นอกจากนี้แล้วที่ดิน สปก. ยังไม่สามารถนำไปเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อได้ เพราะไม่สามารถบังคับคดีได้เหมือนหลักทรัพย์ทั่วไป (แต่เฉพาะ ธกส. สามารถใช้ที่ดิน สปก. เป็นหลักประกันได้) เกษตรกรจึงมีความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในสิทธิต่อที่ดิน สปก. โดยอยากให้อาจซื้อขาย เปลี่ยนมือได้ ซึ่งในความเป็นจริง ในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการท่องเที่ยว มีความต้องการในการปลูกสร้างรีสอร์ท ที่พักเพื่อการท่องเที่ยวจำนวนมากโดยเฉพาะที่ดินที่มีสภาพภูมิประเทศที่สวยงาม ราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นมาก ที่ดิน สปก. จำนวนไม่น้อยก็มีการซื้อขายเปลี่ยนมือระหว่างประชาชนกันไปแล้ว และเป็นการเปลี่ยนพื้นที่จากการใช้สอยประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรม ไปอยู่นอกภาคเกษตรกรรม ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมณ์แรกเริ่ม ประเด็นคำถามจึงเกิดขึ้นว่า ควรจะมีการเปลี่ยนระดับสิทธิในที่ดิน สปก. เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การใช้

ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์หรือไม่ การเปลี่ยนแปลงสิทธิ์มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ เป็นสิทธิ์ขั้นสมบูรณ์ที่สามารถโอนถ่ายเปลี่ยนมือได้ หรือทำให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินกลายเป็นกรรมสิทธิ์เอกชนของเกษตรกร ความต้องการเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ให้สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้ตามกฎหมาย แม้ว่าจะมีการซื้อขายที่ดิน สปก. อยู่แล้วก็ตาม เป็นเพราะราคาซื้อขายของที่ดิน สปก. มีราคาต่ำกว่าราคาที่ดินในพื้นที่ใกล้เคียงที่สามารถซื้อขายได้ตามกฎหมาย การที่ราคาที่ดินมีความแตกต่างกันก็เพราะ รูปแบบสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์แตกต่างกัน

ประเด็นความคิดเห็นเรื่องนี้มี ความแตกต่างเป็นอย่างมาก เพราะเชื่อว่าจะสร้างผลกระทบในด้านเศรษฐกิจและสังคม งานวิจัยที่มีการสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกร เช่นงานของ ชนิทร จารุจันทร์และ วรณพร ดอกจำปา (2553, อ้างในอภิวัฒน์ 2558, หน้า 89) ปิติพงษ์ พิงบุญ อนุธยาและคณะ (2554) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554, อ้างในอภิวัฒน์ 2558, หน้า 89) ต่างได้ผลสำรวจในทิศทางเดียวกันคือ เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ถือครองเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ต้องการให้พัฒนาสิทธิเป็นแบบโฉนด เพื่อให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์โดยการจำนองกับสถาบันการเงิน และเป็นการเพิ่มมูลค่าที่ดินได้ และสามารถซื้อขายเปลี่ยนโอนกรรมสิทธิ์ได้ งานวิจัยในกลุ่มนี้เห็นด้วยว่าการเปลี่ยนสิทธิ์ให้สามารถซื้อขายได้ เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรที่มีฐานะทางสิทธิ์ที่ไม่เท่าเทียมกับผู้อื่น โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินในบริเวณใกล้เคียงกัน สร้างความมั่นคงในสิทธิการถือครอง และสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ในการกู้ยืมเงิน และเพื่อให้ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพที่แท้จริง³⁹ ตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม ส่วนกลุ่มนักวิชาการที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่าถ้ามีการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบโฉนดในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ที่ดินเหล่านี้จะตกอยู่ในมือนายทุนที่จะสามารถกว้านซื้อที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและง่ายยิ่งขึ้น และจะไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ และความเป็นห่วงว่าการเปลี่ยนรูปแบบสิทธิที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์แบบโฉนดจะนำไปสู่การทำลายป่ามากขึ้น จากปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกิน และการควบคุมการถือครองที่ดินโดยคนต่างด้าวเป็นไปได้ยากขึ้น (อภิวัฒน์, 2558, หน้า 89-90)

นอกจากนี้ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2560-2579) ได้มีการระบุประเด็นปัญหาไว้หลายประการ หนึ่งในประเด็นปัญหาคือ ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ที่มีความไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งในระดับนโยบาย บทบัญญัติของกฎหมาย และระดับปฏิบัติการ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความไม่เสมอภาคในสิทธิและการจัดการทรัพยากร ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงและการจัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2560) หรือในงานของอรพรรณและคณะ (2559) ที่เป็นการประมวลองค์ความรู้และสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้ชุดโครงการงานศูนย์ประสานงานศึกษานโยบายที่ดินเพื่อการขับเคลื่อนการศึกษาการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในอนาคต ที่

³⁹ มีข้อวิจารณ์เช่นเดียวกันว่า พื้นที่ สปก. จำนวนไม่น้อยมีสภาพไม่เหมาะสมในการทำเกษตรกรรม และรัฐเองก็ไม่ได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการทำเกษตรกรรม

ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2548-2557 ซึ่งประกอบด้วยโครงการวิจัยจำนวน 30 โครงการแบ่งเป็น 5 กลุ่มโครงการวิจัย ได้ระบุข้อค้นพบโดยรวมว่า ทุกกลุ่มงานวิจัยพบปัญหาการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ การแก้ปัญหาจึงต้องเป็นการแก้ปัญหาในมิติต่าง ๆ แบบองค์รวม

ผลการศึกษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นการดำรงอยู่ของปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดการที่ดิน ที่จะต้องมีการจัดการและแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้างที่จะต้องทำในหลายมิติพร้อมๆกัน และต้องอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

3. กรณีศึกษาข้อร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างปีพ.ศ. 2550-2562

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ข้อร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรในช่วงปี 2544-2550 ซึ่งเป็นช่วงเวลาการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกของประเทศ ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งเรื่องข้อพิพาทที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนมีค่อนข้างสูง จากข้อมูลการประท้วงเพื่อเรียกร้องสิทธิในการจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐอย่างเป็นธรรมตามสิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครอง ในช่วงปี 2539-2544 มีจำนวนถึง 521 ครั้ง ประมาณเฉลี่ย 86 ครั้งต่อปี แสดงให้เห็นแรงกดดันทางการเมืองที่มีอยู่อย่างสูง จึงไม่น่าประหลาดใจว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำเป็นต้องจัดตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่า ประเด็นปัญหาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่เป็นข้อพิพาทโดยทั่วไป อย่างไรก็ตามหลังปี 2550 สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ได้มีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลข้อร้องเรียนให้ชัดเจนเหมือนในช่วงแรก งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการนำข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2562 มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับช่วงแรก เพื่อดูว่าสถานการณ์ข้อพิพาทเรื่องที่ดินโดยเฉพาะระหว่างรัฐและประชาชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

การนำเสนอมี 3 ส่วนคือ จะเริ่มตั้งแต่ วิธีการจัดการข้อมูลและข้อสังเกตเบื้องต้น ตามด้วยการวิเคราะห์ภาพรวมความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน เปรียบเทียบ 2 ช่วงเวลา และส่วนที่สาม บทวิเคราะห์และข้อเสนอเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนในเรื่องที่ดิน

3.1 วิธีการจัดการข้อมูล

ข้อมูลเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในด้านที่ดินที่อ้างถึงในรายงานชิ้นนี้เป็นข้อมูลที่ได้มาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ (1) ข้อมูลความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในด้านที่ดิน ระหว่างปี พ.ศ.2544-2550 ที่จัดทำโดยสงบ นามวิชัยและเผยแพร่ในรายงาน *เสียงจากประชาชน* ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ (2) ข้อมูลที่

ได้จากรายงานการสืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับความขัดแย้งในด้านที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562⁴⁰

ด้วยเหตุที่ ข้อมูลชุดที่หนึ่งที่รายงานฉบับนี้อ้างถึงเป็นข้อมูลที่ได้ผ่านการจัดกลุ่มและประเภทแล้ว ต่างจากข้อมูลชุดที่สองที่งานศึกษานี้ทำการจัดกลุ่มและวิเคราะห์จากรายงานและข้อมูลการร้องเรียนเป็นรายกรณี

ข้อมูลสองชุดนี้มีข้อจำกัดสำคัญสามประการคือ

- 1) รายงาน *เสียงจากประชาชน* ที่เป็นที่มาของข้อมูลชุดที่หนึ่ง (พ.ศ. 2544-2550) ไม่ได้ระบุว่ามียุทธศาสตร์อย่างไรในการจัดประเภทความขัดแย้ง แม้รายงานและผู้ทรงคุณวุฒิจะระบุว่าความขัดแย้งแบ่งออกเป็นห้าประเภทตามกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นที่มาของข้อมูลทั้งสองชุดไม่ได้ระบุว่าที่ดินอันเป็นข้อพิพาทนั้นเป็นที่ดินประเภทใด ดังนั้น ผู้ที่อ่านรายงานจึงต้องเป็นผู้ที่ตัดสินใจเองว่าที่ดินที่รายงานฉบับนั้นกล่าวถึงเป็นที่ดินประเภทใด ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปว่าความขัดแย้งที่รายงานฉบับนั้นรายงานเป็นความขัดแย้งด้านที่ดินประเภทใดในท้ายที่สุด และด้วยเหตุที่ไม่สามารถทราบได้อย่างละเอียดว่ายุทธศาสตร์ที่ผู้จัดทำข้อมูลชุดที่หนึ่งใช้ในการจัดประเภทที่ดินเป็นอย่างไร ข้อมูลชุดที่สองที่รายงานฉบับนี้วิเคราะห์ขึ้นเองโดยอาศัยการทำความเข้าใจเนื้อหาของรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงอาจมีบางส่วนที่ไม่สอดคล้องกับข้อมูลชุดที่หนึ่งในด้านของจำนวนข้อพิพาท เช่น เกณฑ์การตัดสินใจของข้อมูลชุดที่สองทำให้ความขัดแย้งในกรณีที่ดินป่าไม่มีจำนวนต่ำกว่าการตัดสินใจของข้อมูลชุดที่หนึ่ง ฯลฯ
- 2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนบันทึกกรณีความขัดแย้งตามวันเวลาที่คณะกรรมการมีมติชี้ขาดในกรณีความขัดแย้งนั้นๆ ดังนั้น วันเดือนปีที่คณะกรรมการฯ ระบุว่า เป็นช่วงเวลาของความขัดแย้งในแต่ละกรณีจึงเป็นเวลาที่คณะกรรมการฯ ยุติการทำงานของตนในกรณีความขัดแย้งดังกล่าว ในขณะที่ความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้นก่อนที่คณะกรรมการฯ จะมีมติรับพิจารณา และโดยส่วนมากแล้วไม่ได้จบลงด้วยมติของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้ ความขัดแย้งบางกรณีเกิดขึ้นก่อนที่คณะกรรมการฯ จะมีมติรับพิจารณาเป็นเวลานาน เพราะฉะนั้น ข้อมูลความขัดแย้งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นข้อมูลที่ถูกเก็บรวบรวมขึ้นโดยอ้างอิงกับวิธีการทำงานของคณะกรรมการฯ ไม่ใช่ข้อมูลที่สะท้อนถึงวันเวลาที่แท้จริงของกรณีความขัดแย้งแต่ละกรณี
- 3) รายงาน *เสียงจากประชาชน* ระบุว่าข้อมูลชุดที่หนึ่งเป็นข้อมูลระหว่างเดือนกรกฎาคม ปีพ.ศ. 2544 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2550 ในขณะที่ข้อมูลชุดที่สองที่รายงานฉบับนี้ได้รับมานั้นรวมเอาข้อมูลทั้งปีของปี พ.ศ. 2550 เอาไว้ด้วย และเนื่องจากไม่สามารถทราบได้ว่ากรณีความขัดแย้งในปี พ.ศ. 2550 ที่ถูกนับรวมไว้

⁴⁰ รายงานเหล่านี้ไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ ผู้เขียนได้รับมาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยตรง และได้มีการตัดข้อมูลในชุดนี้ออกจำนวน 8 กรณี เนื่องจากได้ถูกรายงานไว้แล้วในชุดที่ 1

ในข้อมูลชุดที่หนึ่งกรณีใดบ้างที่ซ้ำกับข้อมูลกรณีความขัดแย้งในปี พ.ศ. 2550 ที่รายงานฉบับนี้วิเคราะห์ขึ้นจากการอ่านรายงานการสืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะข้อมูลชุดที่หนึ่งไม่ได้ถูกจำแนกประเภทเป็นรายปี ดังนั้น ข้อมูลความขัดแย้งสองชุดนี้จึงไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างสมบูรณ์ แต่การเปรียบเทียบสามารถทำให้เห็นภาพโดยรวมได้

อนึ่ง ข้อมูลชุดที่หนึ่งที่เผยแพร่ในรายงาน *เสียงจากประชาชน* มีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการนับจำนวนความขัดแย้ง ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้ปรับแก้ก่อนจะนำมาใช้⁴¹

การจัดประเภทข้อมูล

ข้อมูลทั้งสองชุดของรายงานชุดนี้แบ่งออกเป็นเจ็ดประเภทตามประเภทของที่ดินที่เป็นข้อพิพาทตามการจัดประเภทของสงบ นามวิชัย (โดยอ้างอิงกับกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้อง) คือ

- การเวนคืนที่ดิน
- ที่ดินส.ป.ก.
- ที่ดินราชพัสดุ
- ที่ดินสาธารณประโยชน์
- ที่ดินเอกชน/ชาวบ้าน/มรดก
- ที่ดินป่าไม้
- ที่ดินประเภทอื่นๆ

ในการศึกษาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องที่ดินโดยใช้รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562 เป็นแหล่งข้อมูลนั้น การแบ่งประเภทที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งได้ใช้การจัดประเภทแบบเดียวกันกับที่สงบใช้ใน *เสียงจากประชาชน* แต่เนื่องจากสงบไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในรายงานว่าการจัดประเภทที่ดินดังกล่าวอ้างอิงจากเกณฑ์ใด

แต่เนื่องจาก การศึกษานี้ต้องการเปรียบเทียบข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562 กับข้อมูลการร้องเรียนที่ได้ดำเนินการจัดประเภทร้องเรียนไว้แล้วระหว่างปี พ.ศ. 2544-2550 ตามที่สงบได้จัดแบ่งไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้น การศึกษานี้จะให้นิยามกับที่ดินทั้งเจ็ดประเภทโดยอ้างอิงจากนิยามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินประเภทนั้นได้ให้ไว้ และจะยกกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นตัวอย่างประกอบคำนิยาม (ภาคผนวก 1)

ในการจัดประเภทข้อร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน มีข้อสังเกตเบื้องต้น

1) ที่ดินที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาโดยตรง (ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชน) คือ (1) ที่ดินที่ถูกเวนคืน (2) ที่ดินส.ป.ก. (3) ที่ดินราชพัสดุ (4) ที่ดินสาธารณประโยชน์ และ (6) ที่ดินป่าไม้ ส่วนที่ดินประเภทที่ (5) คือที่ดินเอกชน ชาวบ้าน และมรดกเป็นที่ดินที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชน

⁴¹ ดูข้อมูลชุดที่ปรับแก้แล้วในส่วน “ข้อมูลชุดที่หนึ่ง” ของรายงานฉบับนี้

ด้วยกัน แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับพิจารณา เช่น ในกรณีสิทธิในที่ดิน กรณีที่ดินบนเกาะระ หมู่ที่สาม ตำบลเกาะพระทอง อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา (รายงานผลการตรวจสอบที่ 248/2551) ฯลฯ ส่วนที่ดินประเภทที่ (7) คือที่ดินประเภทอื่นๆที่ไม่จัดอยู่ในที่ดินหกประเภทข้างต้น เป็นกรณีข้อพิพาทที่ไม่มีความสำคัญมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินประเภทที่ 1 2 3 4 และ 6 เช่น กรณีสิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีนายทุนบุกรุกที่ดินนาพระคลัง ตำบลบึงชำอ้อ อำเภอนองเสือ จันทบุรี โดยอ้างว่าเป็นที่ของตน (รายงานผลการตรวจสอบที่ 343/2554) ฯลฯ

2) นอกเหนือจากหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการจัดการที่ดินโดยตรงแล้ว กองทัพและโครงการในพระราชดำริเป็นอีกสองหน่วยงานที่มีความขัดแย้งกับเอกชนในเรื่องที่ดิน

3) ในหลายกรณี ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในเรื่องที่ดินมีปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นร่วมด้วย และตัวปัญหาเรื่องที่ดินก็มักจะเป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนโดยหลักการ เนื่องจากสิทธิในที่ดินเป็นสิทธิมนุษยชนประการสำคัญประการหนึ่ง

4) มาตรา 39 (1) ประกอบมาตรา 39 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสั่งยุติการสืบสวน หากเรื่องที่ถูกร้องเรียนมายังคณะกรรมการฯ เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเด็ดขาดแล้ว มาตรานี้ (และข้อกำหนดอื่นในลักษณะเดียวกัน) เป็นเงื่อนไขสำคัญที่อาจทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถทำหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ตามที่ควรจะเป็น หรือเป็นเหตุให้คณะกรรมการฯ ปฏิเสธการทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ⁴²

3.2 ภาพรวมความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนระหว่างปี พ.ศ.2544-2562

ภาพรวมความขัดแย้งเรื่องที่ดิน (ตารางที่ 3.1-3.6) แบ่งได้เป็น 11 ประเด็น คือ

1) **ภาพรวมรายภูมิภาค** ตลอดระยะเวลาเกือบยี่สิบปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2562 มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนรวม 1,247 กรณี เป็นเรื่องร้องเรียนในช่วงปี 2544-2550 จำนวน 604 กรณี และ จำนวน 643 กรณีในช่วง พ.ศ. 2550-2562 โดยมีภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรืออีสานเป็นภาคที่มีความขัดแย้งด้านที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนมากที่สุด และแนวโน้มของปัญหายังไม่มีแนวโน้มลดลง โดยทั้งภาคมีความขัดแย้งรวมทั้งหมด 420 กรณี คิดเป็น 1 ใน 3 ของกรณีร้องเรียนทั้งหมดกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แบ่งเป็นช่วงปี พ.ศ. 2544-2562 จำนวน 187 กรณี และช่วง พ.ศ. 2550-2562 จำนวน 233 กรณี ตามมาด้วยภาคใต้ ซึ่งมีจำนวนถึง 280 กรณี หรือร้อยละ 22.45 ของกรณีร้องเรียนทั้งหมด โดยเป็นข้อร้องเรียนในช่วงที่ 1 จำนวน 127 และช่วงที่ 2 จำนวน 153 กรณี รวมภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้คิดเป็นร้อยละ 56 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด อันดับ 3 ภาคเหนือมี 280 กรณี เป็นข้อร้องเรียนในช่วงที่

⁴² ตัวอย่างการอ้างมาตรานี้ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็เช่น รายงานการตรวจสอบหมายเลข 301/2562 ฯลฯ

1 93 กรณี และช่วงที่ 2 101 กรณี ภาคกลางรวมกรุงเทพฯ เป็นอันดับ 4 เป็นภาคเดียวที่แสดงจำนวนกรณีร้องเรียนลดลงอย่างชัดเจนในช่วงเวลาที่ 2 (ตารางที่ 3.1)

ความคงที่ของอันดับและจำนวนความขัดแย้งในระดับภูมิภาคสามอันดับแรกทำให้ข้อมูลทั้งสองชุดให้ความรวมที่ค่อนข้างต่อเนื่องไปในทิศทางเดียวกัน โดยจำนวนความขัดแย้งเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนความขัดแย้งสามอันดับแรกตลอดระยะเวลา 18 ปีกระจุกตัวอยู่ในภาคอีสาน และความขัดแย้งในภาคอีสานสูงกว่าความขัดแย้งในภาคใต้ที่อยู่ในอันดับสอง 140 กรณี และสูงกว่าภาคเหนือที่อยู่ในอันดับสามถึง 226 กรณี ในขณะที่ภาคเหนือตอนล่างมีความขัดแย้งโดยเฉลี่ยต่ำสุดในทั้งสองช่วงเวลา (ตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3. 1 ภาพรวมความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำแนกตามภูมิภาค (พ.ศ. 2544-2562)

อันดับ	ภาค	2544-2550	2550-2562	รวม	สัดส่วน (%)
1	อีสาน (ตะวันออกเฉียงเหนือ)	187	233	420	33.68
2	ใต้	127	153	280	22.45
3	เหนือ	93	101	194	15.56
4	กลาง (รวมกรุงเทพฯ)	103	34	137	10.99
5	ตะวันออก	49	59	108	8.66
5	ตะวันตก	45	63	108	8.66
	รวม	604	643	1247	100.00

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2) ภาพรวมประเด็นความขัดแย้งเรื่องที่ดินรายประเด็น พบว่าประเภทที่ดินเอกชน/ชาวบ้าน/มรดก เป็นประเภทที่มีการร้องเรียนมากที่สุด จำนวน 542 เรื่อง คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 43 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนจาก 201 เรื่องในช่วงปี พ.ศ.2544-2550 เป็น 341 กรณีในช่วงปี พ.ศ. 2550-2562 รองลงมาได้แก่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 254 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด โดยข้อมูลใน 2 ช่วงเวลา แสดงให้เห็นชัดเจนว่าความขัดแย้งในประเด็นปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ มีแนวโน้มลดลง และลดลงจากเรื่องร้องเรียนจำนวน 157 กรณี ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2550 เป็น 97 กรณีในช่วงปี พ.ศ. 2550-2562 อันดับ 3 คือประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้ มีจำนวน 181 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 14.5 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด แต่เรื่องร้องเรียนมีแนวโน้มลดลง (ตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3. 2 ภาพรวมความขัดแย้งเรื่องที่ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติจำแนกตามประเภทที่ดิน (พ.ศ.2544-2562)

ประเภทที่ดิน	2544-2550	2550-2562	รวม	สัดส่วน (%)
เอกชน / ชาวบ้าน / มรดก	201	341	542	43.46
ป่าไม้	122	59	181	14.51
ราชพัสดุ	47	39	86	6.90
การเวนคืน	22	15	37	2.97
ส.ป.ก.	7	34	35	2.81
สาธารณประโยชน์	157	97	254	20.37
อื่นๆ	48	66	114	9.14
รวม	604	643	1247	100.00

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3) **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** ในภาพรวม ภาคอีสานเป็นภาพที่มีความขัดแย้งในเรื่องที่ดินมากที่สุด โดยประเด็นความขัดแย้งเกิดขึ้นในจังหวัดในอีสานตอนล่างมากกว่าอีสานตอนบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดอุบลราชธานี ในภาพรวมภาคอีสานในระหว่างปี พ.ศ. 2544-2562 มีความขัดแย้งทั้งหมด 420 กรณีจาก 1,247 กรณีทั่วประเทศ และที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินที่มีข้อพิพาทมากที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2544-2550 คือ 78 กรณี แต่ในช่วงเวลาต่อมาคือ พ.ศ.2550-2562 ที่ดินเอกชน/ชาวบ้าน/มรดกเป็นที่ดินที่เป็นข้อพิพาทมากที่สุด คือ 118 กรณี นอกจากนั้น ความขัดแย้งในภาคอีสานตอนบนในระหว่างปีพ.ศ.2544-2550 จัดเป็นอันดับเจ็ดของประเทศในระดับภูมิภาค แต่ในระหว่างปีพ.ศ.2550-2562 ภาคอีสานตอนบนเลื่อนขึ้นมาเป็นอันดับสาม ในขณะที่ภาคอีสานตอนล่างมีความแย้งสูงเป็นอันดับหนึ่งมาตลอดทั้งสองช่วงเวลา

ทั้งนี้ อุบลราชธานีเป็นจังหวัดที่มีความขัดแย้งสูงที่สุดในภาคอีสาน โดยในระหว่างปีพ.ศ. 2544-2550 อุบลราชธานีมีกรณีความขัดแย้ง 24 กรณี และที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นประเภทที่ดินที่เป็นข้อพิพาทมากที่สุดคือ 13 กรณี และในระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562 อุบลราชธานีก็ยังคงเป็นจังหวัดที่มีความขัดแย้งมากที่สุด โดยในช่วงเวลาดังกล่าว อุบลราชธานีมีความขัดแย้ง 31 กรณี (ความขัดแย้งของทั้งภูมิภาคมี 233 กรณีจาก 643 กรณีของทั้งประเทศ) แต่ที่ดินที่เป็นข้อพิพาทมากที่สุดในช่วงเวลานี้คือที่ดินเอกชน/ชาวบ้าน/มรดก คือ 16 กรณี (ตารางที่ 3.3- 3.4)

4) **ภาคใต้** เป็นภูมิภาคที่มีความขัดแย้งในเรื่องที่ดินเป็นอันดับ 2 ของประเทศ ทั้ง 2 ช่วงเวลา โดยความขัดแย้งเกิดขึ้นในภาคใต้ตอนบนสูงกว่าภาคใต้ตอนล่างถึง 3-4 เท่า ในทั้ง 2 ช่วงเวลา ทั้งนี้จังหวัดที่มีจำนวนการร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในภาคใต้มากที่สุดทั้ง 2 ช่วงเวลา คือจังหวัดกระบี่ โดยกระบี่มีเรื่องร้องเรียนถึง 27 เรื่องหรือคิดเป็น 1 ใน 4 ของเรื่องร้องเรียนจากภาคใต้ตอนบนในช่วงปี 2544-2550 และเรื่องร้องเรียนเพิ่มเป็น 1 ใน 3 ของเรื่องร้องเรียนจากภาคใต้ตอนบนในช่วงปี พ.ศ. 2550-2560 (ตารางที่ 3.3- 3.4)

5) **ภาคเหนือ** ความขัดแย้งเรื่องที่ดินในภาคเหนือ กระจุกตัวอยู่ในภาคเหนือตอนบน มากกว่าภาคเหนือตอนล่าง 1 เท่าตัวในทั้ง 2 ช่วงเวลา โดยเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีเรื่องร้องเรียนมากที่สุดตามกฎหมาย (ตารางที่ 3.3- 3.4)

6) **ภาคตะวันออก** มีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้ง 2 ช่วงรวมกันประมาณ 108 เรื่อง โดยจังหวัดที่มีเรื่องร้องเรียนมากที่สุดคือจังหวัดสระแก้ว โดยเรื่องร้องเรียนคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในภาคตะวันออก (ตารางที่ 3.3- 3.4)

7) **ภาคตะวันตก** มีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้ง 2 ช่วงรวมกันประมาณ 108 เรื่อง เท่ากับภาคตะวันออก โดย 2 จังหวัดที่มีการร้องเรียนมากที่สุดคือ ประจวบคีรีขันธ์และกาญจนบุรี (ตารางที่ 3.3- 3.4)

8) **ภาคกลาง** มีจำนวนเรื่องร้องเรียนรวมประมาณ 76 เรื่องในช่วงปี 2544-2562 โดยตัวเลขสถิติแสดงให้เห็นจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ลดลงจาก 48 กรณี ในช่วงปี พ.ศ. 2544-50 เหลือเพียง 28 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2550-62 และจังหวัดที่มีเรื่องร้องเรียนสูงสุดในภาคก็มีการเปลี่ยนแปลงจาก จังหวัดปทุมธานี ในช่วงปี พ.ศ. 2544-50 เป็นจังหวัดลพบุรีและอยุธยา ในช่วงปี พ.ศ. 2550-62

9) **กรุงเทพมหานคร** เป็นจังหวัดที่มีเรื่องเรียนเกี่ยวกับที่ดินเอกชน/ชาวบ้าน/มรดกค่อนข้างมาก ในช่วงปี พ.ศ 2544-50 แต่ประเด็นการร้องเรียนลดลงอย่างมีนัยสำคัญในช่วงปี 2550-62 จึงทำให้เรื่องร้องเรียนโดยรวมของกรุงเทพมหานครลดลงจาก 55 เรื่องในช่วงปี พ.ศ. 2544-50 เหลือเพียง 6 เรื่องในปี พ.ศ.2550-62

10) **ในระดับจังหวัด** เมื่อเปรียบเทียบระดับจังหวัด กรุงเทพฯเป็นจังหวัดที่มีความขัดแย้งมากที่สุดคือ 55 กรณี ในช่วง พ.ศ. 2544-2550 และมีเชียงใหม่ (35 กรณี) กระบี่ (27 กรณี) สระแก้ว (24 กรณี) และอุบลราชธานี (24 กรณี) ในอันดับที่รองลงมาตามลำดับ สำหรับในช่วงเวลา พ.ศ. 2550-2562 นั้น กระบี่เป็นจังหวัดที่มีความขัดแย้งมากที่สุดคือ 39 กรณี รองลงมาคือ อุบลราชธานี (31 กรณี) สระแก้ว (27 กรณี) สุรินทร์ (24 กรณี) บุรีรัมย์ (24 กรณี) และ นครราชสีมา (24 กรณี) ตามลำดับ ในขณะที่ความขัดแย้งในกรุงเทพฯลดลงเหลือเพียง 6 กรณีเท่านั้น

11) **ข้อสังเกต** จำนวนความขัดแย้งรวมของทั้งสองช่วงเวลาใกล้เคียงกันมากคือ 604 กรณีในช่วงเวลาแรก และ 651 กรณีในช่วงเวลาที่สอง ทั้งที่ช่วงเวลาที่หนึ่งกับระยะเวลาที่สองมีระยะเวลาต่างกันถึงหนึ่งเท่าตัว (2544-2550: 6 ปี/2550-2562: 12 ปี) จึงทำให้การเปรียบเทียบใน 2 ช่วงเวลามีความลักลั่นกัน แต่ขณะเดียวกันยังคงมีปัจจัยอื่นๆที่มีผลต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตารางที่ 3. 3 ความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำแนกตามภูมิภาคย่อย (พ.ศ.2544-2562)

อันดับ	ภาค		ปี		รวม	
			2544-2550	2550-2562		
1	อีสาน	อีสานตอนบน	45	69	114	420
		อีสานตอนล่าง	142	164	306	
2	ใต้	ใต้ตอนบน	101	117	218	280
		ใต้ตอนล่าง	26	36	62	
3	เหนือ	เหนือตอนบน	65	68	133	194
		เหนือตอนล่าง	28	33	61	
4 / 6	กรุงเทพฯ		55	6	61	61
5	ตะวันออก		49	59	108	108
6	กลาง		48	28	76	76
7 / 4	ตะวันตก		45	63	108	108
รวม			604	643*	1247	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตารางที่ 3. 4 ความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำแนกตามจังหวัดที่มีจำนวนการร้องเรียนสูงสุดในภูมิภาค (พ.ศ.2544-2562)

อันดับ	ภาค	2544-2550		2550-2562	
1	อีสาน	อุบลราชธานี	24	อุบลราชธานี	31
2	ใต้	กระบี่	27	กระบี่	39
3	เหนือ	เชียงใหม่	35	เชียงใหม่	21
4	ตะวันออก	สระแก้ว	24	สระแก้ว	27
5	ตะวันตก	ประจวบคีรีขันธ์	13	กาญจนบุรี	16
		กาญจนบุรี			
6	กลาง	ปทุมธานี	16	ลพบุรี	8
				อยุธยา	
7	กรุงเทพฯ		55	กรุงเทพฯ	6

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4. การอภิปรายผลและข้อเสนอเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องที่ดิน

การศึกษารายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562 แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องที่ดินมีสาเหตุสามประการคือ

(1) การทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐและที่ดินที่ประชาชนถือครองอยู่หรือได้เข้าใช้สอยทำประโยชน์ เช่น การประกาศพื้นที่อุทยานหรือการกำหนดขอบเขตพื้นที่ราชพัสดุทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน ฯลฯ

(2) การยกเลิกกรรมสิทธิในที่ดินหรือสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของประชาชน เช่น การอนุญาตให้หน่วยงานราชการเข้าครอบครองที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน และ

(3) ความพยายามของประชาชนในการเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ เช่น ความพยายามของขบวนการประชาชนในการได้มาซึ่งที่ดินทำกินโดยการจัดสรรหรือเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ

ความขัดแย้งจากสามสาเหตุข้างต้นนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆโดยรัฐ โดยเฉพาะการใช้ความรุนแรงในการขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่อยู่อาศัยและทำกิน เช่น กรณีการอพยพหมู่บ้านนาอ่อน ตำบลเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ (รายงานผลการตรวจสอบที่ 419/2550)) ทั้งนี้ กลุ่มบุคคลชายขอบ เช่น ชาวเขาและคนไร้สัญชาติที่ขาดความรู้ ทรัพย์สิน และสถานะทางสังคมการเมืองที่จะใช้ปกป้องตนเองจะได้รับผลกระทบจากการขับไล่มากเป็นพิเศษ แม้ว่าจะไม่มีการใช้ความรุนแรงทางกายภาพกับบุคคลกลุ่มนี้ก็ตาม (เช่น กรณีกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นบริเวณโครงการที่จะสร้างเขื่อนท่าแซะ ตำบลสองพี่น้อง อำเภوتاแซะ จังหวัดชุมพร (รายงานผลการตรวจสอบที่ 256/2552) หรือกรณีผู้ร้องเรียนที่เป็นชุมชนไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงหมู่บ้านห้วยเกษม ตำบลยางน้ำกลัดเหนือ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี ได้ร้องว่า ชุมชนไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงหมู่บ้านห้วยเกษมซึ่งดำรงวิถีชีวิตการผลิตแบบไร่หมุนเวียน ได้รับผลกระทบต่อชุมชนกะเหรี่ยงที่ดำรงวิถีชีวิตแบบไร่หมุนเวียนเป็นอย่างมาก เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีนโยบายทวงคืนผืนป่า มีการอายัดที่ดินและห้ามไม่ให้ทำกิน โดยถูกกล่าวหาว่าเป็นพื้นที่บุกรุกทำกินใหม่ แต่พื้นที่ทำกินนั้นเป็นพื้นที่ทำไร่หมุนเวียนซึ่งจะมีกาพักพื้นที่ดินประมาณ 4-5 ปี และชาวบ้านจะเข้ามาทำไร่หมุนเวียนใหม่ การดำเนินการกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนกะเหรี่ยงเป็นอย่างมาก และขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่องแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง (รายงานผลการตรวจสอบที่ 30/2562)

ในกรณีของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่องการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า แม้จะได้มีการกำหนดแนวนโยบายและหลักปฏิบัติไว้แล้ว แต่ที่ผ่านมายังไม่มีหรือนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาประกอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อมูลการร้องเรียนของการละเมิดสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสอดคล้องกับ งานของ ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ (2548) ที่ศึกษาข้อพิพาทความขัดแย้งเรื่องที่ดินมากกว่า 740 กรณี และพบว่ากลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดคือความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องนโยบายการประกาศเขตป่าทับกับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ความรุนแรงของความขัดแย้งในเรื่องการทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐและที่ดินที่ประชาชนถือครองอยู่หรือได้เข้าใช้สอยทำประโยชน์ เพิ่มมากขึ้น เมื่อ คสช. ได้ประกาศมาตรการทวงคืนผืนป่าในเดือนมิถุนายน 2557 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างและซ้ำเติมปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ยังอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหา ทำให้ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2558 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก⁴³ เกี่ยวกับผลกระทบจากมาตรการทวงคืนผืนป่าของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คำสั่ง 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557) เนื่องจากหน่วยงานรัฐได้เข้าดำเนินการตามมาตรการโดยไม่ได้มีการตรวจสอบสภาพของพื้นที่อย่างรอบคอบ และไม่ได้แยกแยะระหว่างผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร่ที่ทำกินที่ได้อาศัยในพื้นที่นั้นมาก่อน กับนายทุนและผู้มีอิทธิพล ทั้งที่ได้มีคำสั่งคุ้มครองกับประชาชนผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร่ที่ทำกินที่ได้อาศัยในพื้นที่นั้นมาก่อน (คำสั่ง 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557) ทำให้ประชาชนในกลุ่มนี้ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (รายงานผลการตรวจสอบที่ 683-724/2558) ได้รวบรวมคำร้องจากราษฎรพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศรวม 41 คำร้อง โดยผู้ถูกร้องคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร⁴⁴ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ได้สรุปความโดยสังเขปจากรายงานผลการตรวจสอบที่ 683-724/2558 ไว้ดังนี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ตรวจสอบข้อเท็จจริง พิจารณา และมีความเห็น รวม 7 ประเด็น ดังนี้

- 1) สถานการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากมีประกาศคำสั่ง คสช. ได้เกิดกรณีเจ้าหน้าที่ทหารเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานด้านป่าไม้และเจ้าหน้าที่ปกครอง ได้อ้างคำสั่งดังกล่าว เข้าดำเนินการต่อประชาชนดังนี้⁴⁵
 - การบังคับให้อพยพโยกย้าย โดยไม่มีการจัดพื้นที่รองรับไว้ล่วงหน้า หรือรื้อถอนทำลายบ้านเรือนทรัพย์สิน พืชผล บ้านเรือนและบังคับให้ออกจากพื้นที่
 - การทำลายพืชผลอาสิน และห้ามเข้าทำกิน
 - การยึดพื้นที่ และห้ามเข้าทำกิน หรือถูกให้ออกจากพื้นที่

⁴³ ในปี 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ได้รับเรื่องร้องถึง 190 เรื่อง สูงที่สุดในรอบ 10 ปี เทียบกับปี 2559 ได้รับเพียง

⁴⁴ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 64/2557 และ ฉบับที่ 66/2557

⁴⁵ แยกแยะประเภทตามคำร้องเรียนของแต่ละพื้นที่

- การติดประกาศให้ชาวบ้านรื้อถอนพืชผล สิ่งปลูกสร้าง หรือคำสั่งห้ามมิให้ประชาชนเก็บเกี่ยวผลผลิตจากพืชทางการเกษตรที่ปลูกไว้ในพื้นที่ บังคับให้ประชาชนออกจากพื้นที่ หรือห้ามทำกิน
- การจับกุมดำเนินคดีและคุมขังชาวบ้าน ตัดฟันพืชผล สั่งห้ามมิให้เก็บเกี่ยวผลผลิต รื้อถอนบ้านพักอาศัย และให้ออกจากพื้นที่
- การข่มขู่บังคับด้วยวาจาหรือกำลังอาวุธ หรือการบังคับให้ลงลายมือชื่อยินยอมออกไปจากที่ดินทำกิน

2) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐตามข้อ 1 มีความไม่ชอบธรรม ดังนี้

- เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการโดยไม่มีการกลั่นกรองข้อมูล และแยกแยะความแตกต่างของพื้นที่ที่มีบริบทความเป็นมาของปัญหา รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่ต่างกันไป และไม่มีความชัดเจนในแยกแยะระหว่างกลุ่มผู้กระทำผิดรายใหญ่ที่มีเจตนาทางการค้า กับผู้กระทำเพื่อการดำรงชีวิตตามประเพณีวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่สืบทอดกันมา ทั้งนี้พบว่าในทุกคำร้องเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาแต่เดิม มีรายได้น้อย และมีที่ดินขนาดเล็ก มีใช้นายทุนหรือผู้มีอิทธิพลที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่
- เกิดปัญหาการไม่ประสานสอดคล้องกันในการปฏิบัติการในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างหน่วยงานในระดับนโยบายหรือระดับส่วนกลางกับหน่วยงานในระดับปฏิบัติการหรือในระดับพื้นที่ ส่งผลให้การปฏิบัติการของหน่วยงานในระดับพื้นที่ขาดความเข้าใจ และละเลยหลักการด้านสิทธิมนุษยชนและหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชน

3) ผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อราษฎร ดังนี้

- ในกรณีที่มีการตัดฟัน รื้อถอนและทำลายพืชผลอาสินที่ชาวบ้านปลูกไว้พบว่าในภายหลังได้มีการยอมรับว่าเป็นความผิดของเจ้าหน้าที่เอง แต่ก็ยังมีปัญหาการเยียวยาความเสียหาย ผู้ได้รับผลกระทบยังไม่ได้ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม
- ในกรณีที่ถูกเจ้าหน้าที่บังคับให้ออกจากพื้นที่ พบว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้จัดหาสถานที่/จัดสรรที่ดินรองรับ หรือดำเนินการอะไรเพื่อรับประกันว่า ผู้ถูกบังคับให้ออกจากพื้นที่มีที่รองรับแห่งใหม่ มีผลให้ผู้ถูกบังคับ ต้องเร่ร่อนไปตามพื้นที่ต่างๆ ไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่งแน่นอน บางส่วนต้องไปตั้งเพิงพักชั่วคราว
- ในกรณีคำร้องที่ได้มีการประสานงาน เจรจา หรือข้อตกลงในการแก้ไขปัญหานั้นทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่คลี่คลายลงไปแล้ว เมื่อมีคำสั่ง คสช. ขึ้นมา เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้นำผลการเจรจาไปดำเนินการต่อ แต่

บังคับใช้มาตรการตามคำสั่ง คสช. ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งวนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของปัญหาใหม่อีกครั้ง และยังทำให้สภาพปัญหามีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น และความขัดแย้งก็มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

- ในกรณีที่ราษฎรถูกทำลายพืชผลอาสิน พบว่าการปฏิบัติการมิได้มีการสำรวจตรวจสอบข้อมูลและข้อเท็จจริงก่อน สร้างความเสียหายให้ราษฎรในหลายพื้นที่
- ในกรณีที่ราษฎรถูกจับกุมดำเนินคดี ทำให้ครอบครัวต้องประสบกับความทุกข์ยากและเดือดร้อนอย่างหนัก จากการที่ผู้หาเลี้ยงครอบครัวถูกจับกุมเป็นผู้ที่สูงอายุ หรือมีโรคประจำตัว ทำให้บางรายเสียชีวิตในระหว่างดำเนินคดี
- ในกรณีคำร้องที่มีการเรียกตัวแกนนำชาวบ้านในพื้นที่ไปรายงานตัว ปรับทัศนคติและถูกกักตัวไว้ในค่ายทหาร โดยพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกษาต่อกลุ่มประชาชนที่มีบทบาทในการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าวิธีแก้ปัญหาคือความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดีที่สุดคือการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรตั้งแต่ต้น และเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหาคือความขัดแย้งด้านทรัพยากรจะยิ่งทำให้ปัญหาความขัดแย้งมีความรุนแรงมากขึ้น และเป็นการบั่นทอนรากฐานประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

4) กระบวนการจัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้

คณะอนุกรรมการฯ พบว่ากระบวนการจัดทำแผนแม่บทการแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทดังกล่าว ยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ครบถ้วนรอบด้านเพียงพอ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมจากราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรง

5) ความเห็นของอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า

คณะอนุกรรมการฯ พบว่า แม้คำร้องเรียนทั้ง 40 กรณีจะได้รับผลกระทบจากการอ้างคำสั่ง คสช. ในลักษณะที่เหมือนกัน แต่เนื่องจากสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่มีความเป็นมา พัฒนาการ รายละเอียด และปัจจัยและตัวแปรที่แตกต่างกัน ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง จะต้องศึกษาความแตกต่างในประเด็น

ต่างๆให้ครบถ้วนก่อน และกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหามีความเหมาะสมเฉพาะในแต่ละพื้นที่คำร้อง

คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า การอ้างคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64/2557 และฉบับที่ 66/2557 เข้าดำเนินการต่อประชาชนในพื้นที่ตามคำร้องทั้ง 41 กรณี และก่อให้เกิดผลกระทบต่องสิทธิในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และกระทบต่องสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่รื้อ การให้มาตรการดำเนินการด้วยความรุนแรงจะซ้ำเติมและสร้างความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้การเรียกร้องความเป็นธรรมในกรณีปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชนมีจำนวนมากและเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาเป็นเวลายาวนาน อีกทั้งยังพบว่าหลายกรณีอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ การทำกินของประชาชนที่เป็นไปเพื่อเลี้ยงชีวิตและครอบครัวเท่านั้น ไม่เข้าข่ายที่รัฐจะไปดำเนินการตามคำสั่ง 64/2557 ดังนั้น จึงถือว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสมควรที่รัฐไทยในฐานะที่มีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิตามพันธกรณีระหว่างประเทศของประชาชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติรับรองไว้ต้องมีมาตรการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งที่เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน และมาตรการระยะยาวหรือเชิงนโยบาย

6) มาตรการการแก้ไขปัญหา

คณะกรรมการฯ พิจารณากรณีคำร้อง 41 คำร้อง เห็นสมควรให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการ ดังนี้

- จัดหาพื้นที่รองรับราษฎรที่ถูกบังคับให้อพยพ โดยระหว่างดำเนินการ ให้ผ่อนผันให้ราษฎรกลับไปอยู่อาศัยในพื้นที่เดิม
- ให้มีมาตรการเยียวยาชดเชยความเสียหายจากการตัดฟันทำลายพืชผล ไร่ ถอนบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้าง
- เห็นสมควรผ่อนผันให้ราษฎรที่ถูกยึดคืนพื้นที่ทำกิน หรือถูกห้ามทำกินให้สามารถเข้าไปทำกินได้ จนกว่าการแก้ไขปัญหาจะยุติ

ทั้งนี้ให้ดำเนินการภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับรายงาน

7) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- คณะรัฐมนตรีควรจัดที่ทำกินที่เหมาะสมให้ราษฎรไทยทุกคนได้ประกอบอาชีพเลี้ยงดูครอบครัวได้ ก่อนดำเนินการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ ต้องหาพื้นที่รองรับให้ได้ก่อน

- คณะรัฐมนตรีควรยุติการดำเนินการยึดคืนผืนป่าและการตัดฟันทำลายพืชผลของราษฎรที่ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินขนาดเล็ก ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาแต่เดิม
- คณะรัฐมนตรีควรจัดให้มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่เปิดให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมพิสูจน์
- ในกรณีพื้นที่ที่กำลังดำเนินการแก้ไขปัญหาระหว่างรัฐและราษฎร เห็นควรให้ยุติการยึดพื้นที่ ไล่รื้อ ดำเนินคดีและดำเนินการตามข้อตกลง
- คณะรัฐมนตรีควรจัดให้มีการรับฟังความเห็นจากราษฎรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อทบทวนแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาแล้ว มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ว่าการที่เจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่ง คสช. เข้าดำเนินการต่อประชาชนตามกรณีร้องเรียนทั้ง 41 กรณี ในลักษณะการกระทำที่ขัดขวางและส่งผลกระทบต่อสิทธิในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่รื้อของราษฎร ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสมควรที่รัฐไทยในฐานะที่มีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนไทยต้องดำเนินการปัญหาการละเมิด และเห็นสมควรกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ

กรณีที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขข้อพิพาทที่ดินของรัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนาน แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังเป็นในลักษณะชั่วคราว ยังไม่มีการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง จึงไม่เกิดความยั่งยืน ทำให้อาจจะเกิดเหตุการณ์พลิกผันต่างๆ ได้โดยง่าย ดังที่ เพ็ญศักดิ์ มกรภิรมย์⁴⁶ ได้เคยตั้งข้อสังเกตว่าประเด็นสำคัญของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องที่ดินคือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นถูกกำกับโดยรัฐที่เป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงกับประชาชน และไม่มีกลไกการแก้ไขความขัดแย้งอื่นนอกเหนือไปจากกลไกของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือความขัดแย้งดังกล่าวเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไร้อำนาจ ดังนั้น ฝ่ายประชาชนจึงเสียเปรียบมาตั้งแต่ต้นและมีโอกาสน้อยที่จะเป็นฝ่ายชนะ

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนจึงเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองที่ซับซ้อนกว่าการมองปัญหาว่าเป็นการรุกรานที่ดินของรัฐเพียงอย่างเดียว เพราะเรื่องนี้เป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยการบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว เพราะปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องที่ดินมีประวัติศาสตร์ความเป็นมา มีงานศึกษาในอดีตจำนวนมาก (อภิวัฒน์, 2558) แสดงให้เห็นว่าปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน เกี่ยวข้องกับ นโยบายด้านป่าไม้และที่ดินของรัฐ และความคลุมเครือของระบบสิทธิในอดีต มีผลโดยตรงต่อการบุกรุกเบิกการใช้ที่ดิน เช่น การให้

⁴⁶ ได้ให้ข้อสังเกตในการประชุมเพื่อนำเสนองานเบื้องต้น ในเดือนเมษายน 2563.

สัมปทานป่าไม้เพื่อตัดไม้หมอนในภาคเหนือ การส่งเสริมการขยายพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว การสนับสนุนการขยายพื้นที่การเกษตรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ หรือแม้กระทั่งการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 5) ก็เป็นการสร้างคลุมเครือให้กับภาคประชาชน เพราะทำให้ชุมชนเข้าใจว่า ภาครัฐสนับสนุนในการขยายพื้นที่ และมีการรับรองสิทธิจากการเสียภาษี เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง เพราะผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกป่า มีทั้งผู้ที่อยู่มาก่อนและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า ก่อนที่จะมีการประกาศเป็นที่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่ราชพัสดุ อย่างไรก็ตามในบรรดาผู้ที่บุกรุก ก็ยังประกอบไปด้วยกลุ่มที่บุกรุกเพิ่มเติมในภายหลังด้วย จึงทำให้ปัญหานี้มีความซับซ้อน ไม่สามารถเหมารวมได้ทั้งหมด การพิสูจน์สิทธิยังทำได้น้อยกว่าปัญหาข้อขัดแย้งที่ดำรงอยู่

ที่สำคัญที่สุดคือปัญหานี้จะไม่มีทางแก้ไขให้ดีขึ้นได้ หากไม่มีการปรับสมดุลทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรให้ดีขึ้นกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในทางปฏิบัติในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการปรับสมดุลผ่านการจัดตั้งองค์กรตัวกลางที่เป็นอิสระจากรัฐบาลหรือการมีอำนาจร่วมตัดสินใจโดยตรงของประชาชน และหรือการเปลี่ยนแนวทางการแก้ไขปัญหา (นวนน้อยและอาหาร, 2564) เป็นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง มีความยั่งยืน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย และต้องพิจารณาปัญหานี้โดยรวมปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะผู้บุกรุกส่วนใหญ่ เป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน และมีวิถีชีวิตกับการทำเกษตรเพื่อยังชีพ

นอกจากนี้แล้ว ในทางหลักการแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าการละเมิดนั้นจะมาจากรัฐหรือประชาชนด้วยกันเอง ดังนั้น คณะกรรมการฯจึงเป็นหน่วยงานสำคัญที่จะสามารถเป็นตัวกลางที่มีประสิทธิภาพระหว่างรัฐกับประชาชนในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินได้ แม้ว่าคณะกรรมการฯจะไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการบังคับใช้มติของตนเองก็ตาม

แต่ในทางปฏิบัตินั้น คณะกรรมการฯถูกจำกัดบทบาทลง ทั้งจากกระบวนการแต่งตั้งสมาชิก คณะกรรมการฯที่ต้องผ่านการรับรองจากรัฐบาล และในทางกฎหมายที่จำกัดบทบาทของคณะกรรมการฯไม่ให้ทับซ้อนและขัดแย้งกับศาลยุติธรรม (มาตรา 39 (1) ประกอบมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560 ฯลฯ)

ดังนั้น หนทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในปัจจุบันจึงเหลืออยู่เพียงทางเดียวนั่นคือความสามารถในการโน้มน้าวรัฐของประชาชนแต่ละรายหรือแต่ละพื้นที่ โดยกลุ่มที่สามารถโน้มน้าวรัฐได้สำเร็จก็จะกลายเป็น “โมเดล” ของการจัดการที่ดินของประชาชนกลุ่มอื่น

การแก้ปัญหาโดยการฟังพิจารณาของประชาชนเป็นรายกรณีเป็นวิธีการที่มีความไม่แน่นอนสูงเพราะขึ้นกับตัวบุคคลและสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา ยากที่จะเลียนแบบกันได้

อีกทั้งขึ้นกับสถานะทางเศรษฐกิจการเมืองของบุคคลที่เป็นผู้ต่อรองกับรัฐ แต่อย่างไรก็ตามถ้ากระบวนการในการปัญหาสามารถผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งภาคีภาคประชาชนโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเข้มแข็ง มีแนวทางและมีเป้าหมายในการผลักดันในแต่ละช่วงชัดเจน ก็อาจจะสร้างขบวนการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนได้

การวิเคราะห์ข้อมูลความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในด้านที่ดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2562 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่าแม้ข้อมูลของทั้งสองชุดของคณะกรรมการจะไม่สามารถให้ภาพรวมทั้งหมดของความขัดแย้งได้โดยสมบูรณ์เพราะปัญหาความซ้ำซ้อนและปริมาณของข้อมูลที่กระจายตัวอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เช่น กรมที่ดิน ศาลยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ รวมไปถึงปัญหาการจัดการข้อมูลของคณะกรรมการฯเอง แต่ประเด็นสำคัญหนึ่งที่ข้อมูลชุดนี้แสดงออกมานอกเหนือไปจากภาพรวมของความขัดแย้ง และเป็นประเด็นสำคัญในเชิงโครงสร้างของความขัดแย้งด้านที่ดินในประเทศไทยคือบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะที่เป็นหน่วยงานนอกระบบราชการเพียงหนึ่งเดียวในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในด้านที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชน

ในระหว่างการประชุมข้อมูลชุดที่สอง (ปี พ.ศ.2550-2562) รายงานฉบับนี้ค้นพบว่าแนวทางการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการทำงานที่สะท้อนออกมาจากข้อมูลชุดที่หนึ่ง (ปี พ.ศ.2544-2550) ในรายงาน *เสียงจากประชาชน* โดยเห็นได้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการฯในช่วงเวลาของข้อมูลชุดที่สอง มีการปรับวิธีทำงานหลายประการ หนึ่ง เพื่อให้การทำงานมีความรวดเร็วขึ้น มีการรวมข้อร้องเรียนในประเด็นที่เหมือนกัน ทำให้สามารถพิจารณาและยุติเรื่องได้อย่างรวดเร็ว เช่นกรณีการร้องเรียนผลกระทบจากมาตรการทวงคืนผืนป่าของ คสช. ที่มีการรวมการพิจารณากรณีร้องเรียนรวมกัน 41 กรณี ครอบคลุมพื้นที่เกือบทั่วประเทศและเกี่ยวข้องกับผู้ร้องเรียนหลายร้อยครอบครัว สอง มีความพยายามในการทำงานเชิงรุกโดยมีการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลเพื่อให้มีการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องที่ดินอย่างเป็นระบบและมีความรวดเร็ว เช่นข้อเสนอแนะฯที่ 1/2560 ลงวันที่ 25 เมษายน 2560 เรื่องข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และ สาม พยายามหลีกเลี่ยงการทำงานที่ทับซ้อนหรือก้าวเก่ายการทำงานของศาลยุติธรรม โดยคณะกรรมการฯระบุอย่างชัดเจนในรายงานการสืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนว่าจะไม่รับพิจารณาความขัดแย้งที่ศาลมีคำตัดสินแล้ว หรือกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา

แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยจะไม่มีอำนาจที่จะบังคับใช้มติของตน แต่การทำงานของคณะกรรมการฯในช่วงเวลาแรกตามที่ปรากฏในรายงาน *เสียงจากประชาชน* ก็สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการฯสามารถทำงานแก้ไขความขัดแย้งได้อย่างมีนัยสำคัญผ่านกระบวนการและยุทธศาสตร์ที่มีการวางแผนอย่างละเอียดและเอาใจใส่

คณะวิจัย เห็นว่าปัจจัยที่จะกำหนดว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะทำงานแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในด้านที่ดินได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับแนวทางการทำงานของคณะกรรมการฯแต่ละชุด ซึ่งวิธีการที่อาจช่วยรับประกันให้คณะกรรมการฯทำงานแก้ไขความขัดแย้งด้านที่ดินได้มีประสิทธิภาพและต่อเนื่องมากขึ้นก็คือการกำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากประชาชนและกำหนดให้ที่ดินเป็นวาระสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บรรณานุกรม

- ชนินทร จารุจันทร์และ วรณพร ดอกจำปา. 2553. การปรับปรุงสิทธิในที่ดินของรัฐในทัศนะของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิ. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- นวลน้อย ตรีรัตน์ และโอฬาร อ่องพะ. 2564. การจัดการปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่า: กรณีศึกษา แม่แจ่ม โมเดล และ ป่าน่าน (โครงการน่านแซนด์บ็อกซ์). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ปิติพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ. 2554. โครงการวิจัยแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน 2548. โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ศยามล ไกยูรวงศ์และคณะ. 2548. โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สงบ นามวิชัย. เสียงประชาชน. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2554. โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผน การถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ รายงานที่ดีอาร์ไอ 80(8).
- สำนักข่าวอิศรา. “ผ่าทางตันบุกรุกที่ดินรัฐผ่านโฉนดชุมชน-ภาษีที่ดิน” 18 สิงหาคม 2554
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายเลขานุการ
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2560. ร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๔) (ฉบับการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2560 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. 2558. เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ทัศนสถานภาพความรู้. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ภาคผนวก 1

นิยามและตัวอย่างของที่ดินแต่ละประเภท

นิยามและตัวอย่างของที่ดินแต่ละประเภทในรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562 มีดังต่อไปนี้⁴⁷

1. ที่ดินที่ถูกเวนคืน

นิยาม

- ตามมาตรา 5 ของประมวลกฎหมายที่ดิน การเวนคืนหมายถึงการเวนคืนด้วยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน โดยการมอบที่ดินคืนให้กับรัฐ
- ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 การเวนคืนหมายถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ใดๆของรัฐด้วยการบังคับเวนคืน หากไม่ได้ตกลงเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น

ตัวอย่างข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่ 1: สิทธิชุมชน กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายและสร้างถนนสายอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี (คำร้องที่ 685/2548) (รายงานผลการตรวจสอบที่ 81/2550)

- ประชาชน 1,247 ครอบครัว จำนวน 4,913 คนถูกระทรวงคมนาคมเวนคืนที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อสร้างและขยายถนน
- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งถูกเวนคืนโดยกระทรวงคมนาคมตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน

กรณีที่ 2: สิทธิในทรัพย์สิน กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดำเนินการโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า 500 กิโลโวลต์ น้ำพอง 2 - อุดรธานี 3 (รายงานผลการตรวจสอบที่ 475/2551)

- ประชาชนในจังหวัดอุดรธานีมีความขัดแย้งกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในเรื่องการจ่ายเงินชดเชยที่ดินที่ถูกใช้เป็นพื้นที่สำหรับสายส่งไฟฟ้า โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบต้องการให้มีการจ่ายเงินชดเชยที่ดินทั้งแปลงในลักษณะเดียวกันกับการเวนคืน ในขณะที่กฟผ.ปฏิเสธว่าไม่ได้มีการเวนคืนที่ดินและจะจ่ายเพียงค่าชดเชยการสูญเสียประโยชน์จากการใช้สิทธิในการเดินสายไฟฟ้าเหนือพื้นดินเท่านั้น

⁴⁷ คำตัดสินของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการคัดเลือกตัวอย่างของที่ดินแต่ละประเภท

- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งเป็นที่ดินของประชาชนที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พาดสายไฟฟ้าของโครงการที่ได้รับการอนุมัติโดยมติคณะรัฐมนตรี และการพาดสายไฟฟ้าเหนือที่ดินเป็นสิทธิตามกฎหมายของกฟผ.

2. ที่ดินส.ป.ก.

นิยาม

- ในทางกฎหมายนั้น “ที่ดินส.ป.ก.” หมายถึง “เขตปฏิรูปที่ดิน” ซึ่งตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้นิยามไว้ว่า “เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

ตัวอย่างข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่ 1: สิทธิในที่ดิน กรณีกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นบริเวณโครงการที่จะสร้างเขื่อนท่าแซะ ตำบลสองพี่น้อง อำเภوتاแซะ จังหวัดชุมพร (รายงานผลการตรวจสอบที่ 256/2552)

- กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นประมาณ 179 ครอบครัว จำนวน 722 คนจะไม่ได้รับค่าชดเชยจากรัฐในกรณีที่มีการสร้างเขื่อน เพราะคนกลุ่มนี้ไม่ได้รับสัญชาติไทยจึงไม่สามารถมีเอกสารส.ป.ก. 4-01 ได้
- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งเป็นที่ดินทำกินของกลุ่มคนที่ไม่ได้มีสัญชาติ ทำให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถมีเอกสารส.ป.ก. 4-01 ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อต้องสูญเสียที่ดินทำกินให้กับโครงการก่อสร้างเขื่อนของรัฐ

3. ที่ดินราชพัสดุ

นิยาม

- ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ที่ราชพัสดุนิยามถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของรัฐทุกประเภท เว้นแต่สาธารณสมบัติ

ตัวอย่างข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่ 1: สิทธิในที่ดิน กรณีที่ราชพัสดุตบที่ดินทำกินของราษฎร ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย (รายงานผลการตรวจสอบที่ 355/2550)

- ที่อยู่อาศัยของประชาชนกว่าห้าร้อยคนในตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลยทับซ้อนกับที่ราชพัสดุ เป็นเหตุให้ถูกขับไล่และกดดันให้เช่าที่ดินที่อยู่อาศัยมาแต่เดิมในราคาสูง

- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งถูกประกาศให้เป็นที่ราชพัสดุ

กรณีที่ 2: สิทธิในการจัดการที่ดิน อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิชุมชน กรณี กองทัพเรือบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินทำให้ได้รับความเดือดร้อน (รายงานผลการตรวจสอบที่ 74/2562)

- ประชาชน 167 ครอบครัว จำนวน 635 คนได้รับผลกระทบจากการเรียกคืนพื้นที่ราชพัสดุที่อยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน
- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ และได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นที่ราชพัสดุโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

4. ที่ดินสาธารณะประโยชน์

นิยาม

- ตามนิยามของกรมที่ดิน "ที่ดินสาธารณะประโยชน์" หมายถึงที่ดินที่รัฐได้จัดไว้ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพของที่ดินนั้น หรือที่ดินที่ประชาชนได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อนไม่ว่าปัจจุบันจะยังใช้อยู่หรือเลิกใช้แล้วก็ตาม โดยผู้ใดจะเข้าครอบครองเพื่อประโยชน์ส่วนตนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

ตัวอย่างข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่ 1: สิทธิในการจัดการที่ดิน องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด อำเภอนาทม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ขับไล่ชาวบ้านออกจากที่ดินทำกิน (รายงานผลการตรวจสอบที่ 420/2554)

- ประชาชนจำนวน 61 คนถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่เป็นที่ทำกินมากกว่าสี่สิบปี อีกทั้งถูกดำเนินคดีและปรับเงิน
- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ แต่ประชาชนได้รวมตัวกันเรียกร้องให้มีการจัดสรรให้เป็นที่ดินทำกินของประชาชน และมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว

กรณีที่ 2: สิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีกองทัพบกเข้าใช้ประโยชน์ในทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์หนองเป็ดน้ำ อำเภอลองท่อม จังหวัดกระบี่ (รายงานผลการตรวจสอบที่ 1243/2558)

- ประชาชนสามหมู่บ้านที่อาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินเช่นเดียวกับประชาชนที่อยู่อาศัยในที่สาธารณะประโยชน์อื่น และต่อมาหน่วยงานทหารได้เข้าถือครองพื้นที่สาธารณะประโยชน์ดังกล่าวกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมด (23,000 ไร่) และได้ฟ้องขับไล่และจับกุมประชาชน

ที่อยู่อาศัยมาแต่เดิม รวมทั้งอนุญาตให้บุคคลนอกพื้นที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อน

- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่มีประชาชนอยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลานาน ต่อมาที่ดินดังกล่าวถูกเพิกถอนสภาพเพราะกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้กองทัพบกเข้าใช้สอยเป็นที่ตั้งหน่วยงาน

5. ที่ดินเอกชน ชาวบ้าน และมรดก

นิยาม

- ในกรณีของที่ดินเอกชนนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้นิยามไว้ว่าเป็นที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิหรือมีสิทธิครอบครอง ซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภทคือที่ดินกรรมสิทธิและที่ดินมีสิทธิครอบครอง
- ตามเนื้อหาของรายงาน ที่ดินชาวบ้านและที่ดินมรดกเป็นที่ดินเอกชนประเภทหนึ่งตามการจัดประเภทของสงบ

หมายเหตุ: ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้อาจจะไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนโดยตรงเพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่มีกรณีจำนวนไม่น้อยเกี่ยวข้องกัน มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินซ้อนทับกันโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิทุจริต หรือการทับซ้อนสิทธิในที่ดินที่อาจจะเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพล ดังนั้นจึงมีหลายกรณีด้วยกันที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน

ตัวอย่างข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่ 1: สิทธิในการจัดการที่ดินอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีกล่าวว่าได้รับความเดือดร้อนจากการถูกกลุ่มนายทุนอ้างกรรมสิทธิในที่ดินทำกิน (รายงานการตรวจสอบที่ 113/2560)

- ผู้ร้องทำกินในที่ดินมาตั้งแต่บรรพบุรุษในปี พ.ศ. 2527 แต่ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวถูกนำไปออกเอกสารสิทธิ น.ส.3 ก. ให้กลุ่มนายทุน จึงขอให้ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิและขอสิทธิในที่ดินคืน

กรณีที่ 2: สิทธิในที่ดิน กรณีขอความช่วยเหลือให้บุตรสาวได้รับสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นมรดกของสามี (รายงานการตรวจสอบเลขที่ 164/2553)

- ผู้ร้องเป็นภรรยาที่ไม่ได้จดทะเบียนของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงต้องการขอตรวจสอบเอกสารการสิทธิที่ดินดังกล่าวจากญาติของเจ้าของ เพื่อให้ลูกสาวได้ครอบครองที่ดินเป็นมรดก

กรณีที่ 3: สิทธิในทรัพย์สิน กรณีพิพาทในที่ดินทำกิน ซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ
(รายงานการตรวจสอบที่ 473/2551)

- ผู้ร้องทำกินอยู่ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ต่อมาผู้ถูกร้องแอบอ้างนำที่ดินดังกล่าวไปขาย ทำให้ผู้ร้องไม่สามารถเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินได้

6. ที่ดินป่าไม้

นิยาม

- ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นั้น “ป่า” หมายถึงที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน หรือโดยนัยเดียวกันตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- ในหลายกรณี “ที่ดินป่าไม้” ที่รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนอ้างถึงจะหมายถึงที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติที่ประชาชนถือครองหรือเข้าใช้ประโยชน์
- ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายถึงป่าใดก็ตามที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติฉบับนี้
- ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 “อุทยานแห่งชาติ” หมายถึงที่ดินใดก็ตามที่ถูกกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติฉบับนี้⁴⁸

ตัวอย่างข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่ 1: สิทธิชุมชน กรณีการอพยพหมู่บ้านนาอ่อน ตำบลเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ (รายงานผลการตรวจสอบที่ 419/2550)

- ประชาชน 13 ครอบครัว จำนวน 52 คนของหมู่บ้านนาอ่อน ถูกเจ้าหน้าที่รัฐบังคับให้อพยพออกจากที่อยู่อาศัย เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติเชียงดาวและต่อมา มีการจัดตั้งโครงการตามพระราชดำริด้านการเกษตร สิ่งแวดล้อม และป่าไม้
- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งถูกประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาให้เป็นอุทยานแห่งชาติเชียงดาว

⁴⁸ พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกทดแทนด้วยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 แต่เนื่องจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอยู่ในช่วงเวลา ที่พระราชบัญญัติฉบับปีพ.ศ. 2504 บังคับใช้ บทความนี้จึงอ้างถึงนิยามตามที่พระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2504 ได้กำหนดไว้

กรณีที่ 2: สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในที่ดิน กรณีกล่าวอ้างว่าผู้ปกครองท้องที่ขายที่ดินทำกินของราษฎรให้แก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้เพื่อใช้เป็นพื้นที่ปลูกป่า (รายงานผลการตรวจสอบที่ 256/2561)

- ที่ดินทำกินของประชาชนกว่า 100 ครัวเรือน ทับซ้อนกับพื้นที่ปลูกป่าของโครงการทบิมสยาม 03 เป็นจำนวนกว่าหนึ่งพันไร่
- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งถูกประกาศโดยกฎกระทรวงให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2507

7. ที่ดินอื่นๆ

นิยาม

- ที่ดินที่เป็นกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนแต่ไม่จัดอยู่ในที่ดินทั้งหกประเภทข้างต้น

ตัวอย่าง

กรณีที่ 1: สิทธิในทรัพย์สิน กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยยกเลิกสัญญาเช่าที่ดินกับเทศบาล ตำบลหัวหิน เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการหัวหินบาร์ซาร์ ซึ่งเป็นผู้เช่าช่วงได้รับความเดือดร้อน (รายงานผลการตรวจสอบที่ 552/2550)

- ผู้ประกอบการจำนวน 39 รายได้รับความเดือดร้อนจากการที่เทศบาลตำบลหัวหินถูกการรถไฟแห่งประเทศไทยบอกเลิกสัญญาเช่าพื้นที่
- ที่ดินที่เป็นที่มาของความขัดแย้งเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

บทที่ 4

พัฒนาการระบบกำกับ กลไกกฎหมาย ดูแลที่ดินป่าไม้ของไทย

: จากยุครุ่งโรจน์ของแนวคิด “สิทธิชุมชน” ช่วงทศวรรษ 2540 สู่ความถดถอยหลังยุค
รัฐประหาร 2557

รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ ดร.โอฬาร อ่องพะ

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งที่จะทำความเข้าใจพัฒนาการโครงสร้างของกลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดิน ในบริบทของสังคมไทย โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันของระบบกำกับดูแลการจัดการป่าไม้และที่ดินในบริบทของสังคมไทย และ 2) เพื่อพัฒนาข้อเสนอว่าด้วยการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างกลไกเชิงสถาบันและระบบกฎหมายของไทยเป็นความสืบเนื่องของฐานคิดอุดมการณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และการสร้างอำนาจในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้และที่ดินผ่านระบบราชการซึ่งยึดโยงและเปิดพื้นที่ให้ภาคธุรกิจ เอกชนได้เข้ามาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการฐานทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงราว พ.ศ. 2530 ถึงช่วงก่อนรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 กลไกเชิงสถาบัน กฎหมาย มีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเนื่องจากผลของการลดลงของป่าไม้ ทำให้รัฐบาลประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2532 ทว่าวิถีคิดในการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดิน ยังถูกกำหนดและควบคุมอย่างความต่อเนื่องด้วยความคิดแบบรัฐรวมศูนย์ โดยกำหนดให้ป่าไม้เป็นของรัฐและทำหน้าที่ให้เป็นพื้นที่แห่งการอนุรักษ์และกำหนดขอบเขตการอนุญาตให้ประโยชน์จากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก การประกาศดังกล่าวนำมาสู่ความขัดแย้งกับชาวบ้านชุมชนในเขตป่า จนมาสู่การปะทะประสานกับความคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน” ที่เริ่มลงหลักปักฐานในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ผ่านบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 และ ฉบับ พ.ศ.2550 ทว่าหลังรัฐประหาร พ.ศ.2557 โครงสร้างเชิงสถาบันของการจัดการป่าไม้และที่ดิน ได้ปรับรูปลักษณะไปสู่กลไกเชิงอำนาจเข้ามาควบคุมและออกแบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน มากยิ่งขึ้น นับว่าเป็นความตกต่ำถดถอย เพราะมีฐานคิดและปฏิบัติการในทิศทางที่ถอยห่างออกจากการรับรองแนวคิดสิทธิชุมชนที่เคยลงหลักปักฐานช่วงทศวรรษ 2540

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา ประการแรก เพื่อให้กลไกเชิงสถาบันในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินมีพลังในการขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับกลไกในเชิงสถาบันขององค์กรภาคประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันทางสังคม อื่น ๆ อย่างมีทิศทาง ประการที่สอง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2560 ต้องมีการปรับแก้โดยไม่ควรรนำประเด็นสิทธิชุมชนให้เป็นหน้าที่ของรัฐ และควรพิจารณานำเอามาตรา 43 รวมถึง 57 เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดิน และควรมีการออกกฎหมายลูกเพื่อให้เกิดผลการบังคับใช้ รวมทั้งต้องแก้ไขพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พ.ร.บ.เขตสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และพ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ.2562 เพื่อให้เกิดการรองรับหลักสิทธิชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

คำนำ

ทิศทางของนโยบายในการจัดการทรัพยากรในสังคมไทยที่ผ่านมา ถูกกำหนดขึ้นมาจากหลักคิดที่รัฐต้องการควบคุมเพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรเพื่อนำไปสู่การตอบสนองให้เกิดการเติบโตของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ในนามของ “การพัฒนา” ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายดังกล่าว ได้นำไปสู่การผูกขาดการเข้าถึงการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน รวมถึงการสูญเสียพื้นที่ป่าและไม้ที่มาจาก การเปิดสัมปทาน การบุกเบิกที่ดินทำกินผ่านการขยายตัวของพืชเชิงเดี่ยว ในทางกลับกันนโยบายดังกล่าวได้กีดกันและละเลยชาวบ้านรวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรายย่อยและชุมชนท้องถิ่นทั้งชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่ราบและชุมชนชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงออกไปจากกระบวนการพัฒนา นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐโดยมาจากปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย การคุกคามและการจับกุมดำเนินคดีกับเกษตรกรที่อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ ซึ่งนำไปสู่การเกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่ฝังรากลึกมาจนถึงปัจจุบันนี้

ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ส่งผลให้เกิดการกำหนดมาตรการและการบังคับใช้กฎหมายต่อชาวบ้านรวมถึงชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอย่างชัดเจน ทว่าสาเหตุสำคัญของการสูญเสียพื้นที่ป่ากลับละเลยนำเสนอถึงสาเหตุอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการสัมปทานไม้ การส่งเสริมการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก หากแต่มุ่งเน้นไปที่ชุมชนเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียทรัพยากร นโยบายป่าไม้และกฎหมายที่เกิดขึ้นมามุ่งเน้นเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ทำให้มีความพยายามออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายมาโดยตลอด ซึ่งนำมาสู่คำถามว่านำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนได้หรือไม่ เพราะนโยบายที่เกิดขึ้นมักส่งผลต่อความขัดแย้งครั้งใหม่ ๆ ระหว่างชาวบ้านและชุมชนในเขตป่ากับรัฐ เช่น กรณีนโยบายทวงคืนผืนป่าเมื่อ พ.ศ.2557 ดังพบว่า ในช่วง พ.ศ.2552-2556 กรมป่าไม้ดำเนินคดีกับชาวบ้านจำนวน 6,656 คดี แต่ในช่วงปี 2557-2558 มีจำนวนคดีถึง 9,231 คดี ส่วนการดำเนินคดีกับชาวบ้านของกรมอุทยานฯ ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือในช่วงพ.ศ. 2552-2556 ดำเนินคดีกับชาวบ้านในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตป่าอนุรักษ์ประมาณ 5,000 คดี ขณะที่ในช่วงพ.ศ. 2557-2559 มีประมาณ 6,000 คดี⁴⁹ จากข้อสรุปเบื้องต้นพบว่า การดำเนินคดีของกรมป่าไม้ เพิ่มขึ้น ร้อยละ 38 และกรมอุทยานฯ เพิ่มขึ้นร้อยละ 18 ซึ่งส่งผลต่อวิถีชีวิตและการอยู่อาศัยของชุมชนในเขตป่าเป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม รวมถึงนักวิชาการในหลาย ๆ ส่วน ยื่นข้อเรียกร้องแสดงความไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่า

ดังนั้นเอง การแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินของชาวบ้านที่อยู่ในเขตป่าต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจโครงสร้างของกลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับในการบริหารจัดการที่ดิน โครงสร้างของระบบรัฐราชการที่มีบทบาทและหน้าที่โดยตรงในการเข้ามาแก้ไขปัญหา รวมถึงกรอบกฎหมายและนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงและพลวัตของสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะทำความเข้าใจพัฒนาการโครงสร้างของกลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่

⁴⁹โปรดดูใน สงกรานต์ป้องบุญจันทร์.นโยบายทวงคืนผืนป่ากับภาพสะท้อนอำนาจนิยม<https://themomentum.co/reforestation-authoritarianism> เมษายน 2562

เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดินในบริบทของสังคมไทย โดยมีวัตถุประสงค์คือ 1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบกำกับดูแลที่ดิน รวมถึงการทำงานของสถาบันในการจัดการป่าไม้และที่ดินที่ส่งผลต่อการกำหนดและปรับเปลี่ยนนโยบายของการจัดการป่าไม้และที่ดินในบริบทของสังคมไทย และ 2. เพื่อพัฒนาข้อเสนอว่าด้วยการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน

ในส่วนด้านกรอบเนื้อหาและประเด็น การนำเสนอจะแบ่งเป็นสองช่วงที่สำคัญๆ คือ ช่วงแรกนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รวมถึงแนวคิดชาวบ้านบุกรุกป่า สิทธิชุมชน/คนอยู่กับป่า และการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวบ้าน ในช่วงราว พ.ศ. 2530 จนถึงช่วงทศวรรษ 2550 และก่อนเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 และช่วงที่สอง การออกแบบกลไกเชิงสถาบัน กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยในที่สุดท้ายผู้วิจัยจะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ที่ดิน 3 ฉบับ ที่ประกาศใช้ในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เพื่อสังเคราะห์ข้อดีข้ออ่อน และสังเคราะห์ข้อเสนอแนะโดยรวบรวมความเห็นจากหน่วยงานของรัฐ และความเห็นจากผู้ได้รับผลโดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมาย พัฒนาข้อเสนอแนะที่ได้จากการสังเคราะห์เพื่อให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ได้นำไปพิจารณา

1. ฐานคิด อุดมการณ์ การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน กลไกและกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ และการสร้างอำนาจในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ก่อนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ช่วงทศวรรษ 2530

เนื้อหาส่วนนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันและระบบกฎหมาย ที่มีความสลับซับซ้อนของฐานคิด อุดมการณ์และการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน และการสร้างอำนาจในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ผ่านการนิยามให้ความหมายว่าป่าไม้และที่ดินเป็นทรัพยากรของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่สัญญาเบาริงจนถึงความเปลี่ยนแปลงสำคัญในราวทศวรรษ 2530 พัฒนาการโครงสร้างของกลไกเชิงสถาบันช่วงการเกิดขึ้นของระบอบประชาธิปไตยใหม่ของไทย มาพร้อมกับการออกแบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินขึ้นมาใหม่ โดยมีองค์ประกอบที่น่าสนใจคือ ประการแรก การใช้ระบบราชการมาเป็นศูนย์กลางของการจัดการทรัพยากร ประการที่สอง การใช้องค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์เข้ามาทำหน้าที่เป็นฐานความรู้หลักของการบริหารจัดการ ป่าไม้ ประการที่สาม การสร้างคำขึ้นมาใหม่ จากแต่เดิมที่เรียกป่า ว่า “ป่า” เรียกสรรพสิ่งมีความหมายทั้งในเชิงมิติด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านจิตวิญญาณ แต่รัฐทำให้เกิดคำใหม่ คือคำว่า “ทรัพยากร” ซึ่งมีนัยยะสำคัญต่อการเติบโตและขยายตัวของระบบทุนนิยม เพราะหมายถึง “ที่มาของทรัพยากร” นิยามดังกล่าวทำให้ป่า ต้นไม้ น้ำ ผืนดิน สัตว์ป่า ฯลฯ ล้วนอยู่ภายใต้ความหมายของ “ทรัพยากร” และ ประการที่สี่ การเปลี่ยนพื้นที่การจัดการโดยมีภาครัฐกิจเอกชนเข้ามาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดการฐานทรัพยากรผ่านรูปแบบการให้สัมปทานโดยรัฐ โดยองค์ประกอบทั้ง 4 ประการนี้มาสู่การก่อรูปของแนวคิดการจัดการทรัพยากรที่ดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน

ระบบกลไกเชิงสถาบันและฐานคิดของการจัดการป่าไม้และที่ดินในช่วงดังกล่าว เป็นการรับความคิดแบบอาณานิคมและผลจากการปรับตัวไปสู่รัฐสมัยใหม่ ซึ่งต่อมานำมาสู่การกำหนดทิศทางพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 โดยในช่วงต้นปรากฏให้

เห็นผ่านการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เพื่อให้รัฐสามารถเข้าถึงและควบคุมทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อไม้ “ป่า” ในมาตราที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า “ที่ดินมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ตีความได้ว่า ที่ดินที่จะหลุดพ้นจากอำนาจรัฐได้จะต้องเป็นที่ดินที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเท่านั้น จึงจะทำให้รัฐไม่มีอำนาจเหนือที่ดินนั้นต่อไป) ด้วยการตีความดังกล่าวทำให้ที่ดินของราษฎรและชุมชนจำนวนมากที่ไม่มีกฎหมายรองรับกลายเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย และในปัจจุบันพบว่าการออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนไปแล้ว 30,073,613 แปลง เนื้อที่ 100,152,991 ไร่⁵⁰ (เพิ่มศักดิ์ มกราริมย์ และคณะ, 2556) จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาการด้านเกษตรกรรม เรื่องการป่าไม้และการจัดสรรที่ดินให้ดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตสงวนในขั้นต้นนี้ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ เพื่อทำให้มีเนื้อที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่ จนนำไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ที่ได้กำหนดนโยบายการเกษตรและสหกรณ์ เช่น ให้ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน ให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองเพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพในรูปแบบระบบการผลิตเพื่อการค้า มิใช่เพียงเพื่อการบริโภคภายในครอบครัวเท่านั้น รักษาขนาดการถือครองไว้มิให้ลดน้อยลงจนเป็นอันตรายในทางเศรษฐกิจและสังคม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2509, น. 154)

ความเปลี่ยนแปลงของการผลิตได้เริ่มตามมาพร้อมกับการขยายพื้นที่เพื่อทำการเกษตรสมัยใหม่ การขยายตัวของพืชเชิงเดี่ยวส่งผลต่อการสร้างแรงกระตุ้นในการใช้พื้นที่เพื่อการผลิต⁵¹ ในขณะเดียวกันนโยบายด้านป่าไม้และที่ดินที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ก็เปิดช่องทางให้เกิดการใช้ฐานทรัพยากรเพื่อตอบสนองการพัฒนาของประเทศ มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันทางการค้า ซึ่งจำเป็นต้องใช้ฐานทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ที่ดิน น้ำ แร่ธาตุ แรงงานการผลิตเข้ามาเป็นปัจจัยที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การพัฒนาการค้าและเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการขยายพื้นที่เพื่อรองรับการผลิต การส่งเสริมเกษตรกรรมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกโดยนำมาสู่การพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การพัฒนาระบบชลประทาน การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้า โดยใช้ป้อนให้กับโรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ ได้นำมาสู่การขยายตัวของพื้นที่เกษตรกรรม การบุกเบิกที่ดินของชาวบ้าน และการลดลงของพื้นที่ป่าไม้⁵² การลดลงของพื้นที่ป่า การเติบโตของกระแสนุรักษ์ทรัพยากรจากองค์กรพัฒนาเอกชน (Ngos) ด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤติเศรษฐกิจช่วงต้นทศวรรษ ทำให้รัฐได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนามาสู่ “อุตสาหกรรมนำการส่งออก (Export led-growth) ที่ให้ภาคธุรกิจเป็นตัวแสดงหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบเกษตรอุตสาหกรรม ภายใต้สถานการณ์และเงื่อนไขปัจจัยต่างๆ ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และการประกาศใช้

⁵⁰ เพิ่มศักดิ์ มกราริมย์. (2556). โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.

⁵¹ ดู โอฟาร์ อ่องพะ. (2562). รัฐไทยกับการเมืองของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน กรณีแม่แจ่มโมเดล : ความคิด การเคลื่อนไหว และนโยบาย วิทยานิพนธ์ ป.ด. สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ : เบเกอร์ คริส และผาสุก พงษ์ไพจิตร, (2557), ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน. ฯลฯ

⁵² ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. (2542). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่ : ตรัสวิน (ซิลค์เวอร์บุคส์). ในเนื้อหา “ภาค 1 บ้าน”

แผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ กล่าวคือ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 15 และ ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 ซึ่งแผนแม่บทฯ ดังกล่าวนี้นี้มีทั้งมิติด้านการอนุรักษ์และการอนุญาตให้ภาคธุรกิจเข้ามาใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเพื่ออุตสาหกรรมไม้โตเร็ว และนำมาสู่ความขัดแย้งกับชุมชนชาวบ้านในเขตป่า นับเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบกลไกเชิงสถาบันเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้-ที่ดินที่สำคัญที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

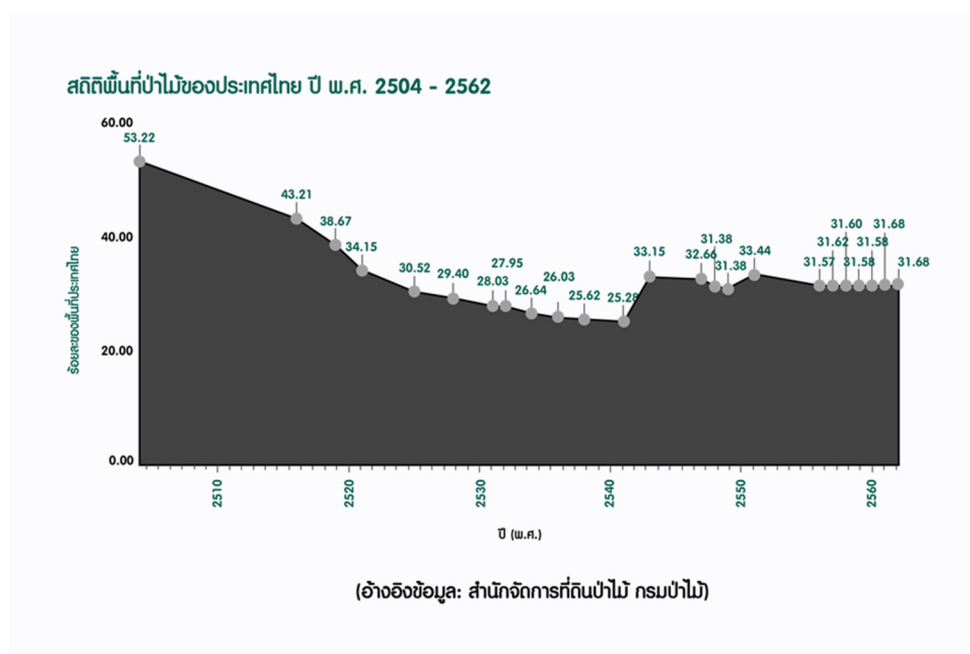
2.แผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ แนวคิดชาวบ้านบุกรุกป่า และกระแสสิทธิชุมชน “คนอยู่กับป่า”

ช่วงราว พ.ศ. 2530 จนถึงทศวรรษ 2550 ก่อนเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ.2557

2.1 กระแสนุรักษ์ นโยบายป่าไม้แห่งชาติและโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม” (คจก.)

การเติบโตของกระแสนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เติบโตขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 2520 โดยเฉพาะกรณีการต่อต้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน และเหตุการณ์สำคัญภัยพิบัติโคลนถล่มที่ ต.กะทูน อ.พิบูล จ.นครศรีธรรมราช เมื่อ พ.ศ. 2531 นำมาสู่การปิดการสัมปทานป่าไม้อย่างถาวรเมื่อ พ.ศ.2532 กล่าวคือ การประกาศนโยบายปิดป่ายกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ ในขณะนั้นพื้นที่ป่าลดเหลือเพียง 81.1 ล้านไร่⁵³ หรือเพียงร้อยละ 27 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีการตั้งเป้าหมายไว้ว่าประเทศไทยต้องมีพื้นที่ป่าอย่างน้อย ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 หรือประมาณ 128 ล้านไร่

แผนภาพที่ 4. 1 สถิติพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2504-2562



อ้างอิงจาก มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร รายงานสถานการณ์ป่าไม้ไทย ประจำปี 2562 – 2563

⁵³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2547). สองทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง : ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี เรื่องเหลียวหลังแลหน้า : ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 27-28 พฤศจิกายน 2547 โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี้ ชลบุรี.

อย่างไรก็ดี นโยบายป่าไม้แห่งชาติและแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ ได้ปรับแก้อีกครั้ง เมื่อพ.ศ. 2532 โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 40 เท่าเดิม แต่เปลี่ยนเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 25 และ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 15 โดยนโยบายป่าไม้แห่งชาติครั้งนี้ ได้จัดทำขึ้นโดยมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา Jaakko Poyry ประเทศฟินแลนด์ โดยมีการลงนามสัญญาเมื่อ พ.ศ. 2531 ช่วงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณ 2 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา โดยโครงการพัฒนา แห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme (UNDP))⁵⁴ โดยได้รับ วัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนสองมิติคือ มิติด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้ในส่วนของป่าเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่การส่งเสริมการปลูกไม้โตเร็ว สวนป่า ฯลฯ โดยให้เชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาและสร้างความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และมิติด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ธรรมชาติ การฟื้นฟูรักษาพื้นที่ป่าในส่วนของ ป่าอนุรักษ์ โดยมองว่าการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ป่าไม้แบบเดิม กล่าวคือการอนุรักษ์รักษาพันธุ์ พืช สัตว์ป่า การใช้ประโยชน์สมุนไพร การเก็บของป่า ฯลฯ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และ ที่ดินโดยชุมชนท้องถิ่นในลักษณะและรูปแบบดั้งเดิมไม่ได้เป็นการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ที่ดินให้ได้ ประโยชน์สูงสุดทั้งด้านการอนุรักษ์หรือการเพิ่มพื้นที่ป่า และผลประโยชน์ทางด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ บริษัทที่ปรึกษาดังกล่าวนี้ได้เข้าไปจัดทำแผนป่าไม้ในลักษณะเดียวกันภายใต้การสนับสนุน ของ UNDP จำนวน 42 ประเทศ⁵⁵

ทิศทางในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าของประเทศด้วยกระบวนการและแนวคิด ดังที่ได้กล่าวมา นี้ จึงส่งผลกับปัญหาใหม่ก็เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากในเขตพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศมีชุมชน รวมถึงราษฎรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จากการสำรวจโดยกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2533 พบว่ามีผู้ ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 33,375,450 ไร่ จำนวน 1,445,202 แปลง และมีบ้านจำนวน 1,070,702 หลัง⁵⁶ การจะเข้าไปฟื้นฟูให้พื้นที่ที่ไม่มีสภาพป่าหรือมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมให้กลับมา เป็นป่าสมบูรณ์อีกครั้งรัฐก็ต้องเข้าไปจัดการกับชุมชนที่อาศัยอยู่เขตพื้นที่ป่าเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้ รัฐจึงต้องมีแผนดำเนินการที่ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชนของราษฎรในเขตป่าเหล่านั้นด้วย

ดังนั้นหลังจากปิดสัมปทานป่าไม้แล้วจึงเกิดโครงการหนึ่งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2533 คือ โครงการ จัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม คจก.) ซึ่งเป็น โครงการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) โครงการคจก.เป็นมาตรการรองรับ ปฏิบัติการเพื่อคืนผืนป่าที่ถูกบุกรุกโดยเป็นความร่วมมือระหว่างกอ.รมน.กับกรมป่าไม้ ในด้าน บทบาทของกองทัพบกหรือบทบาทของ กอ.รมน.ที่เข้าร่วมในโครงการดังกล่าวนี้ เป็นเพราะมีความ เปลี่ยนแปลงบทบาทของกอ.รมน.นับตั้งแต่ ยุคหลังสงครามเย็นที่ได้ปรับบทบาทและการกิจของ องค์การด้วยการนิยามปัญหาความมั่นคงของรัฐกับการพัฒนา ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากร การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ฯลฯ ซึ่งกลายเป็น “ภัยความมั่นคงแบบใหม่”⁵⁷

⁵⁴Pinkaew Leungaramsri and Noel Rajesh (Editor) (1992) The Future of People and Forests in Thailand After the Logging Ban. Bangkok: Project for Ecological Recovery, P 61.

⁵⁵ เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

⁵⁶ โสภณ ชมชาญ. “การจัดการทรัพยากรที่ดินและความยากจน” ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปีเรื่อง “ยุทธศาสตร์ ขจัดความยากจน” จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 24-25 พฤศจิกายน 2544 โรงแรมแอมบาสเตอร์ ซิตี้ ชลบุรี, หน้า 7.

⁵⁷ ดู สุรชาติ บำรุงสุข (2545). กระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่ : ความเปลี่ยนแปลงของทฤษฎีและกรณีประเทศไทย. วารสาร สังคมศาสตร์ : 25 ปี 6 ตุลาคม 33 (1)

ปฏิบัติการของโครงการคจก. ได้ดำเนินอย่างจริงจังในช่วงหลังการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534⁵⁸ ได้สร้างผลกระทบชุมชนที่อยู่ในเขตป่าในภาคอีสานจำนวน 47 ป่า ชาวบ้านหลายชุมชนถูกบังคับให้อพยพออกจากพื้นที่ตั้งชุมชนเดิมให้ไปอยู่พื้นที่ใหม่ที่รัฐเตรียมไว้รองรับ โดยใช้การปฏิบัติการของกรม.และกองทัพอากาศที่ 2 แต่ก็เกิดปัญหามากมาย ผู้ที่ได้รับผลกระทบได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายปัญหาป่าไม้และที่ดินอีสาน และต่อมาได้ประกาศจัดตั้งเป็น “สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสานฯ” โดยได้จัดชุมนุมเดินขบวน และปิดถนนมิตรภาพที่เรียกว่า “ยุทธการลำตะคอง” จนในที่สุดเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2535 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงประกาศยกเลิกโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) อย่างไรก็ตาม แม้โครงการ คจก.จะถูกยกเลิกไป แต่กลไกปกติของรัฐก็ยังดำเนินการตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2532 ต่อไป

2.2 การเคลื่อนไหวของขบวนการชาวบ้านกับการสร้างกลไกเชิงสถาบันเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน

เมื่อโครงการคจก.ยุติลงไปแล้ว โครงการพัฒนาของรัฐอื่น ๆ ยังดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปัญหาป่าไม้และที่ดิน ก็ยังอยู่ภายใต้การคืบคลานป่าให้ได้ ร้อยละ 40 ตามแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2532 ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐต่าง ๆ จึงรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อเปิดเวทีเจรจากับรัฐให้แก่ปัญหาอย่างต่อเนื่อง พัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ได้ขับเคลื่อนเพื่อนำเสนอปัญหาและเรียกร้องการแก้ไข ปัญหาต่อหน่วยงานของรัฐและรัฐบาลอย่างเข้มข้น ขณะเดียวกันขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนยังเป็นส่วนสำคัญในการนำเสนอปัญหาและข้อเสนอทางออกของปัญหาต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จนได้รับบรรจุเนื้อหาเรื่องการรับรอง หลักสิทธิชุมชน สิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ฯลฯ และหลักประกันการคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังมีการบรรจุเนื้อหาเรื่องความร่วมมือของประชาชนทางการเมืองเอาไว้ ฯลฯ โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วย “สิทธิชุมชน” ที่รับรองสิทธิให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากร ซึ่งเป็นการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 และนับเป็นครั้งแรกที่มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ในทศวรรษ 2540 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเปิดพื้นที่ให้กับการเมืองภาคประชาชนในเชิงสถาบันที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรองรับในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว การชุมนุม การเดินขบวนประท้วง ฯลฯ โดยมีกลไกเพื่อคุ้มครองสิทธิ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ กลไกเชิงสถาบันเหล่านี้ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวในลักษณะ “การเมืองบนท้องถนน” ได้มีพื้นที่ในการแสดงออกทางการเมือง ดังเช่น การชุมนุมของสมัชชาคนจน 99 วัน โดยได้ข้อตกลงจากการเจรจาเป็นมติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอกชวลิตฯ และยังมีเครือข่ายภาคประชาชนอีกหลายเครือข่ายที่ขับเคลื่อนห้วงเวลาเดียวกัน เช่น เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน) เป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากนโยบายการจัดการป่า สมาชิกส่วนใหญ่ของเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง ที่ได้รับผลกระทบจาก

⁵⁸ ดูรายละเอียดใน Oliver Pye. (2005) ค.จ.ก. Khor Jor Kor: Forest Politics in Thailand. Bangkok: White Lotus.

นโยบายการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ การเคลื่อนไหวดังกล่าวมีข้อเรียกร้อง รวมถึงข้อเสนอให้มีการตั้ง คณะกรรมการร่วมระหว่างตัวแทนทุกฝ่าย ในกระบวนการพิสูจน์การใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน และให้รัฐเร่งออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อรับรองให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการป่าภายใต้ กฎเกณฑ์ร่วมของชุมชน⁵⁹

ขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวยุติเรียกร้องในประเด็นทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ยังนำไปสู่การก่อ รูปของเครือข่ายชาติพันธุ์ในนาม “สมัชชาชนเผ่าแห่งประเทศไทย” ที่รวมตัวชุมชนเรียกร้องที่หน้า ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2542 เรียกร้องการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดิน และปัญหา สิทธิชาติของชนเผ่า หลังจากนั้นมีการรวมตัวกันหลายเครือข่าย และหลายองค์กรประชาชนในนาม “สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ” และมีการชุมนุมใหญ่ที่หน้าศาลากลางเชียงใหม่ ในพ.ศ. 2545 โดย นำเสนอ 5 ประเด็นปัญหาของเกษตรกรรายย่อย และ 3 โครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน อย่างไรก็ดี วิกฤติการเมืองตั้งแต่ปี 2548 เกิดการชุมนุมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องจนเกิดการ รัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

ด้านการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนหลังการรัฐประหาร 2549 มีการตั้งเป็นเครือข่าย ปฏิรูปที่ดินภาคเหนือขึ้น เพื่อขับเคลื่อนเรื่องที่ดินร่วมกับเครือข่ายที่มีปัญหาเรื่องที่ดินภาคอื่น ๆ รวมทั้งเครือข่ายสลัมสี่ภาค รวมกันตั้งเป็น “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” โดยกลับมา ขับเคลื่อนอีกครั้งอย่างเข้มข้นอีกครั้งหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ที่ยังคงเนื้อหาการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้และยังเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฯ 2540 ขึ้นอีก โดยเฉพาะหมวดว่าด้วย “สิทธิชุมชน” ที่เพิ่มอำนาจและการมีส่วนร่วมให้ชุมชนในการ ตรวจสอบโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนด้วย⁶⁰ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้ชู ประเด็นขับเคลื่อนเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างยั่งยืนด้วยข้อเสนอการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน โดยมี ข้อเสนอนโยบายและกฎหมายสำคัญ 5 ฉบับคือ ให้รัฐบาลมีนโยบายโฉนดชุมชน ข้อเสนอเรื่อง กฎหมายโฉนดชุมชนและกฎหมายสิทธิชุมชน มีวัตถุประสงค์ให้เกิดการปรับโครงสร้างการจัดการ ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในสังคมไทย โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ⁶¹ นโยบายธนาคารที่ดินและการเก็บภาษีที่ดินใน อัตราก้าวหน้าเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและเกิดการกระจาย การถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม กฎหมายกองทุนยุติธรรม เนื่องจากมีคดีความจำนวนมากที่ชาวบ้าน ถูกจับจากปัญหาการตั้งถิ่นฐานทำมาหากินในเขตป่า⁶²

การขับเคลื่อนเกิดผลสำเร็จในบางประการในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ได้มีการ ตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยขึ้นมาเพื่อ

⁵⁹ศยามล ไกลยูวงศ์, อัจฉรา รักยุติธรรม และกฤษฎา บุญชัย, (2545). ขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือเพื่อพิทักษ์สิทธิ ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการธำรงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บก.) วิธีชีวิต วิธีสู้ ขบวนการ ประชาชนร่วมสมัย, (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีวิน), หน้า 253

⁶⁰ สุมิตรชัย หัสถสสาร, 2559, อ้างแล้ว.

⁶¹ข้อเสนอของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมในที่ประชุมของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูป ที่ดินแห่งประเทศไทย เมื่อ พ.ศ.2551

⁶² ความคับแค้นและต่อเนื่องที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐบาลได้เสนอกฎหมายผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติกองทุน ยุติธรรม พ.ศ.2558 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายช่วยเหลือประชาชนใน การดำเนินคดี อาทิ การขอลอยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราว การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ฯลฯ โดยออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 และมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2559 นี่เป็นต้นไป

ขับเคลื่อนนโยบายนี้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม โดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศใช้นี้ไม่ได้มีหลักการสำคัญคือ การเคารพในการดำรงอยู่ของชุมชนเกษตรกร และวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ โดยเฉพาะกระทรวงทรัพยากรฯ ที่ดูแลป่าอนุรักษ์ นายสุวิทย์ คุณกิตติ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า กระทรวงทรัพยากรฯ ไม่มีพื้นที่ให้จัดตั้งโฉนดชุมชนแม้แต่ตารางนิ้วเดียว จนนำมาสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านของภาคประชาชน⁶³ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน พ.ศ.2553⁶⁴ และข้อเสนอให้ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุมชนให้เป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม และคุ้มครองสิทธิเกษตรกรรายย่อยให้สามารถเข้าถึงสาธารณูปโภคพื้นฐาน การประกันรายได้และราคาผลผลิตที่เป็นธรรม กองทุนชดเชยจากภัยธรรมชาติและกองทุนช่วยเหลือด้านต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม แต่การดำเนินการเคลื่อนไหวผลักดันของภาคประชาชนเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบกลไกเชิงสถาบัน และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ที่ดินโดยมุ่งประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน การยอมรับแนวคิดเรื่องคนอยู่กับป่าเกิดขึ้นท่ามกลางเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง และเกิดวิกฤติขึ้นหลายครั้ง โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่ราชประสงค์ พ.ศ. 2553 ทำให้ในปีต่อมารัฐบาลอภิสิทธิ์ก็ประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ทำให้การดำเนินการตามนโยบายหยุดชะงักลง

หลังจากการเลือกตั้งในปี 2554 พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ด้านการขับเคลื่อนของภาคประชาชนได้มีการรวมตัวกันในนาม “ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move)” ซึ่งมีฐานเดิมของขบวนการเคลื่อนไหวเดิมและขยายเครือข่ายกว้างขวางขึ้น โดยมีการผลักดันให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ฯ บรรจุข้อเสนอของภาคประชาชนไว้ในนโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อรัฐสภา หลังแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 มีการตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม” ขึ้นมาขับเคลื่อนนโยบายอีกเช่นเดียวกับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ แต่ก็มีควมคับหนั้น้อยมาก จนในที่สุดก็เกิดวิกฤติทางการเมืองอีกครั้งปลายปี 2556 ถึงกลางปี 2557 เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จากการนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 สิ้นผลลง การดำเนินการนโยบายทั้งหมดก็หยุดชะงักอีกครั้ง และที่สำคัญคือ ระบบกลไกเชิงสถาบัน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้และที่ดินได้เปลี่ยนฐานคิดจากเรื่องการรับรองสิทธิชุมชนไปอย่างมาก และนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงกลไกเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ที่ดินครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง

⁶³ดู ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม(พีมูฟ) แถลงการณ์ ฉบับที่ 7 “องค์กรสื่อยังคงคิดกลับใจ แล้วเหตุใดสุวิทย์ ไม่คิดกลับใจ” ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2554 <https://prachatai.com/journal/2011/02/33216>

⁶⁴หลังการจัดตั้งรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการพื้นที่นำร่อง 5 แห่งโดยอนุมัติงบประมาณจำนวน 196 ล้านบาทเพื่อซื้อที่ดินและนำมาดำเนินการในรูปแบบโฉนดชุมชน แต่จนถึงปัจจุบันยังอยู่ในกระบวนการดำเนินการและยังไม่แล้วเสร็จ และตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน พ.ศ.2553 ยังระบุให้มีการจัดตั้งพร.บ.ธนาคารที่ดินเอาไว้ด้วย ซึ่งปัจจุบันได้มีการยกร่าง พร.บ.ดังกล่าวแต่ยังอยู่ในกระบวนการดำเนินการ

3.กลไกเชิงสถาบันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ช่วงหลังรัฐประหาร 2557-ปัจจุบัน (พ.ศ.2563)

หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ได้นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงด้านระบบกลไกเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้และที่ดินในเขตป่าเป็นอย่างมาก เนื้อหาหลักส่วนนี้จึงจะมุ่งนำเสนอให้เห็นภาพความเปลี่ยนแปลงกลไกเชิงสถาบัน ระบบกำกับ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ตั้งแต่พฤษภาคม 2557- ปัจจุบัน (พ.ศ.2563) โดยแบ่งพิจารณาเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1.การเปลี่ยนแปลงระบบกำกับควบคุมจากระบบ กลไกเชิงโครงสร้างด้านการบริหารที่ดินในเขตป่า ในช่วงหลังการรัฐประหารและ 2. การบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลคสช. และกลไกเชิงสถาบัน รวมถึงกฎหมายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งเป็นช่วงที่มีความเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลคสช.สู่การเลือกตั้ง ทำให้เกิดการกำกับโดยระบบการเมืองหลังเลือกตั้ง ที่อยู่ภายใต้การควบคุมแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่มีกลไกสำคัญคือ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในฐานะกลไกกำกับใหม่ และการเคลื่อนไหวของเครือข่ายองค์กรชาวบ้านและภาคประชาชน ในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมการเคลื่อนไหวและข้อเสนอของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากกลไกเชิงสถาบัน กฎหมายนโยบายที่มีความเปลี่ยนแปลง เพื่อพิจารณาให้เห็นปัญหาอุปสรรคของกลไกเชิงสถาบัน กฎหมายที่เกิดขึ้น

3.1 การเปลี่ยนแปลงระบบ กลไก กำกับควบคุมช่วงหลังรัฐประหาร 2557

ช่วงหลังรัฐประหาร 2557 และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเห็นว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2532 อย่างเข้มข้น และเห็นถึงบทบาทของกองทัพโดย กอ.รมน. ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวภายใต้มาตรการทางคืนผืนป่าตามคำสั่ง คสช.ฉบับที่ 64/2557 และ 66/2557 ที่ได้มอบอำนาจให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เหมือนกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นช่วงหลังรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร ที่ได้เร่งดำเนินการอพยพชาวบ้านเพื่อคืนผืนป่าให้ได้ ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศตามโครงการ คจก. ดังนั้นเองกลไกหลังรัฐประหารทั้ง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และคสช. จึงได้ใช้วิธีการจัดการป่าไม้ด้วยการรวมศูนย์อำนาจและให้กองทัพโดย กอ.รมน.เข้ามามีบทบาททั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

กองทัพ กอ.รมน.และบทบาทของทหารภายใต้อุดมการณ์ “ความมั่นคงแห่งชาติแบบใหม่”

หลังยุคสงครามเย็น กอ.รมน.ได้ปรับบทบาทครั้งสำคัญโดยขยายภารกิจมาสู่ความมั่นคงใหม่ที่เกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคงภายในประเทศ โดยขยายบทบาทการเข้ามาทำภารกิจในการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาและปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้ที่ดินและการอนุรักษ์⁶⁵ อำนาจ

⁶⁵ ในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยช่วงนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ลดบทบาทและอำนาจของกอ.รมน. รวมทั้งลดอิทธิพลของกองทัพใน กอ.รมน. ลงอย่างมากระหว่างช่วงปี 2544 – 2545 ภายหลังการรัฐประหารในปี 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีรักษาการชั่วคราว ได้อนุมัติร่างเบื้องต้นของพ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ในเดือนมิถุนายน ปี 2550 ต่อมา ร่างพระราชบัญญัติฉบับสมบูรณ์ผ่านการพิจารณาเป็นกฎหมายก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเพียงไม่นานพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน

นอกเหนือกลไกของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน กลับมามีพลังอย่างชัดเจนในช่วงหลังการรัฐประหาร 2557 ผ่านคำสั่งของหัวหน้า คสช.ที่ 51/ 2560 เรื่อง “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” โดยรัฐบาลทหารได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นที่ต้องแก้ไขและยกระดับอำนาจรวมถึงกลไกการควบคุม (1) ภัยคุกคามด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลงรูปแบบ (2) ภัยดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งภายนอกและภายในประเทศ (3) ภัยดังกล่าวอาจเกิดจากการกระทำของบุคคลหรืออาจเกิดจากธรรมชาติ⁶⁶ และการขยายบทบาทโดยการเปลี่ยนแปลงนิยามโดยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หมายความว่า “การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัย หรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ รวมถึงในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กลับสู่ภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ” สุรชาติ บำรุงสุข เห็นว่าการกิจของ กอ.รมน. กำลังจะกลายเป็นงานแบบ “ครอบจักรวาล” เพราะคำสั่งนี้เปิดโอกาสให้ กอ.รมน. กำหนดเองว่า “สถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัย ทำให้กองทัพมีบทบาทและมีการกิจแบบ “ไร้ขีดจำกัด” ได้ตลอดเวลา”⁶⁷

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน กอ.รมน. มีภารกิจสำคัญด้านการปฏิบัติงานที่สำคัญตามแผนแม่บทในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และแผนงานด้านความมั่นคงด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ กอ.รมน. ได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 4 (ศปป.4) เป็นหน่วยขึ้นตรงของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีภารกิจตามแผนรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร คือ การกำหนดนโยบาย วางแผน อำนวยการประสานงานและกำกับดูแลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พลังงาน อาหารและน้ำ โดยมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งประเทศและมีความเกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง⁶⁸ จะเห็นได้ว่าภารกิจด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของศปป.4 มีลักษณะ “ครอบจักรวาล” กล่าวคือไม่ได้จำกัดเพียงแต่การปฏิบัติงานตามแผนแม่บทในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ในป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ แต่เกี่ยวข้องกับเรื่องอาหาร การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ ปัญหาขยะและของเสีย ฯลฯ⁶⁹

ราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2550 มีผลใช้บังคับในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 โดย กอ.รมน. ได้รับการเพิ่มอำนาจหน้าที่และภารกิจ อย่างกว้างขวาง เนื่องจากการนิยามที่คลุมเครือและครอบคลุมกว้างไกลของ “ภัยคุกคามความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” นอกจากนี้ กอ.รมน. ยังถูกปรับโครงสร้างโดยกองทัพเข้ามีบทบาทมากขึ้น โดยคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี

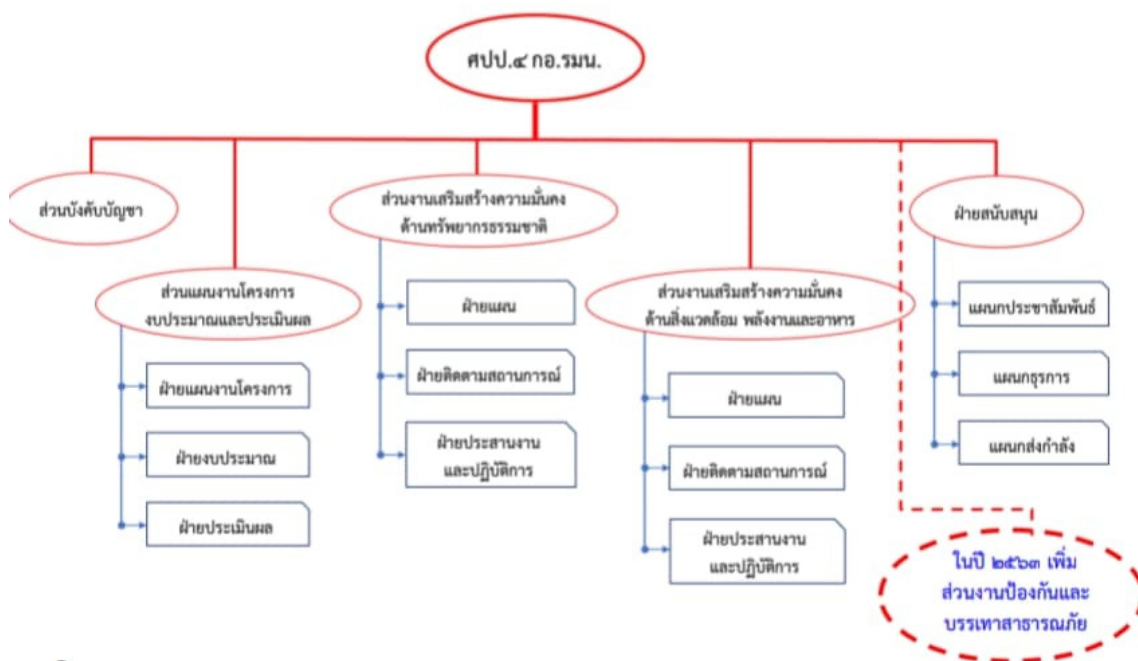
⁶⁶ สุรชาติ บำรุงสุข ชูเปอร์กอ.รมน. กับบทบาททหารในอนาคต https://www.matichon.co.th/columnists/news_750594

⁶⁷ เฟิ่งอ้อ.

⁶⁸ เอกสารสรุปผลการดำเนินงานในปี 2562 โดยศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 4 (ศปป.4) กอ.รมน. ดาวน์โหลดจาก <https://4occ.isoc.go.th/>

⁶⁹ ดุราลัยเอียดโน เอกสารสรุปผลการดำเนินงานในปี 2562 โดยศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 4 (ศปป.4) กอ.รมน. ดาวน์โหลดจาก <https://4occ.isoc.go.th/>

แผนภาพที่ 4. 2 โครงสร้างและภารกิจของ ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 4 (ศปป.4)



สถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังปฏิบัติการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64/2557 (วันที่ 14 มิถุนายน 2557) ได้เกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ทหาร เจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานด้านป่าไม้ และเจ้าหน้าที่ปกครอง อ้างคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 เข้าดำเนินการต่อประชาชนทั้งการบังคับให้อพยพโยกย้ายโดยไม่ได้มีการจัดพื้นที่รองรับไว้ล่วงหน้า หรือรื้อถอนทำลายบ้านเรือนทรัพย์สิน พืชผล บ้านเรือนและบังคับให้ออกจากพื้นที่ การทำลายพืชผลอาสิน และห้ามเข้าทำกิน การยึดพื้นที่ และห้ามเข้าทำกินหรือถูกให้ออกจากพื้นที่ การตีตประกาศคำให้ชาวบ้านรื้อถอนพืชผล สิ่งปลูกสร้าง หรือคำสั่งห้ามมิให้ประชาชนเก็บเกี่ยวผลผลิตจากพืชผลทางเกษตรที่ปลูกไว้ในพื้นที่ บังคับให้ประชาชนออกไปจากพื้นที่ หรือห้ามทำกิน การจับกุมดำเนินคดีและคุมขังชาวบ้าน ตัดฟันพืชผล สั่งห้ามไม่ให้เก็บเกี่ยวผลผลิต รื้อถอนบ้านพักอาศัย และให้ออกจากพื้นที่ และการข่มขู่บังคับด้วยวาจา หรือกำลังอาวุธ หรือการบังคับให้ลงลายมือชื่อยินยอมออกไปจากที่ดินทำกิน

จากรายงานผลกระทบปฏิบัติการตามคำสั่ง คสช. ฉบับ 64/2557 ฉบับที่ 66/2557 และแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ พ.ศ.2557 การบุกรุกที่ดินของรัฐในช่วงเดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2557 มีจำนวน 501 ราย ในขณะที่ 4 เดือนก่อนหน้าคำสั่ง คสช. คือเดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคม ปีเดียวกัน มีผู้ต้องหาจำนวน 455 ราย เช่นเดียวกันกับการยึดคืนพื้นที่จากประชาชนในห้วงเดือนสี่เดือนหลังคำสั่ง คสช. มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นถึงสองเท่าจาก 17,527 ไร่ ในเดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคม เป็น 34,505 ไร่ เมื่อเดือนมิถุนายนถึงกันยายน 2557

แผนภาพที่ 4. 3 ผลการปฏิบัติตามคำสั่ง คสช.ครั้งที่ 64 และ 66/2557



กราฟแสดงผลการปฏิบัติตามคำสั่ง คสช.ที่ 64 และ 66 / 2557 ในภาพรวม ห้วง 4 เดือน นับตั้งแต่มีการประกาศคำสั่งห้วงเดือน มิถุนายนถึงกันยายน 2557⁷⁰

ผลจากการปฏิบัติตามคำสั่ง คสช.ที่ 64/2557 โดยใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดของเจ้าหน้าที่โดยไม่มีการกลั่นกรองข้อมูล หรือแยกแยะความแตกต่างของพื้นที่ ที่มีบริบทความเป็นมาของปัญหา รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน และไม่มี ความชัดเจนในการกำหนดลักษณะการกระทำและผู้กระทำว่าลักษณะใดที่เข้าข่ายเป็นนายทุนที่มีเจตนาบุกรุกพื้นที่จริง หรือว่าเป็นชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการดำรงชีวิตตามประเพณีวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ จึงนำมาสู่ปัญหา ผลกระทบต่อชุมชนชาวบ้านในเขตป่า และสร้างความขัดแย้งในระดับพื้นที่อย่างกว้างขวาง และพบว่า ผู้ที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาแต่เดิม มีรายได้น้อย และมีที่ดินขนาดเล็ก ไม่ใช่ นายทุนหรือผู้มีอิทธิพลที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่แต่อย่างใด จนทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติออกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 66/2557 ระบุไว้ชัดเจนในข้อ 2.1 ว่า “การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งมีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม และดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป”

หลังการประกาศนโยบายทวงคืนผืนป่าและคำสั่ง คสช.ฉบับที่ 64/2557 และ ฉบับที่ 66/2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังสั่งการให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการวางยุทธศาสตร์เพื่อพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและจัดทำแผนแม่บทป่าไม้ โดยนำไปสู่แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและบริหารทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2557⁷¹ เพื่อทำให้นโยบายทวงคืนผืนป่ามียุทธศาสตร์และแผนในเชิงโครงสร้างองค์กร

⁷⁰ โปรดดูใน <http://www.isoc04.go.th>

⁷¹ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและบริหารทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ.2557”

ชัดเจนมากขึ้นกว่าการใช้คำสั่งศสข.ทั้งสองฉบับดังกล่าว แผนแม่บทดังกล่าว ได้กำหนดเป้าหมายในการพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์โดยตั้งเป้าให้ได้พื้นที่ป่าไม้คืนมา ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2532 โดยกำหนดให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานบูรณาการและประสานงานและขับเคลื่อนกลไกเสริมการปฏิบัติงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามหรือหน่วยเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้และที่ดินทำกินด้วยการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว⁷² รวมถึงมีการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าประจำแต่ละภาค (ฉก.ปปม.) เพื่อสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า กำลังหลักเป็นเจ้าหน้าที่ทหารสนธิกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตำรวจ ฝ่ายปกครองและฝ่ายกฎหมาย เป็นต้น โดยอยู่ภายใต้การควบคุมอำนวยการประสานงานและกำกับดูแลของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

อาจกล่าวได้ว่าคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในสังคมไทยไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ เป็นกระบวนการรวบอำนาจและลดทอนความซับซ้อนของปัญหาลงไปโดยทำการโอนอำนาจการจัดการป่าไม้ จากหน่วยงานราชการที่มีอำนาจในการควบคุมและจัดการทรัพยากรอยู่เดิมคือกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไปสู่กองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคงโดยการขึ้นอำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ(กอ.รมน.) ให้เข้ามาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจสั่งการ ควบคุม และกำหนดแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดิน โดยให้เป็นมาตรการหลักในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินแทนมาตรการอื่น โดยเฉพาะการเพิกเฉยต่อมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เคยมีมาก่อน⁷³

อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามของรัฐบาลศสข.ทำให้เกิดกระแสการออกมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการทวงคืนผืนป่าจากกลุ่มคนในสังคมอย่างกว้างขวาง ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และเสถียรภาพของรัฐบาล เพื่อทำให้ภาพลักษณ์ความรุนแรงลดลง และรัฐบาลจึงได้ปรับแนวทางการทำงานรวมถึงปรับภาษาที่ดูแข็งกร้าวให้นุ่มนวลลงโดยเปลี่ยนชื่อจาก “นโยบายทวงคืนผืนป่า” มาเป็น “นโยบายพลิกฟื้นผืนป่าสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยพลเอกสุรศักดิ์ กาญจนรัตน์ (ขณะนั้นอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กล่าวว่านโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อระดมความคิดเห็นในการจัดทำ Roadmap และกำหนดแนวทาง เป้าหมายที่ชัดเจนในการฟื้นฟูสภาพป่าและการจัดที่ดินตามโครงการ คทช.ของรัฐบาล โดยจะเร่งดำเนินการตามโครงการ One Map (การจัดทำแผนที่มาตราส่วน 1: 4,000) ซึ่งจะใช้มติครม. วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2541 เป็นแนวทางในการพิสูจน์ในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ

นอกจากนี้ จะมีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายคำสั่งศสข.อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะผู้ที่มีอิทธิพลที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และจะมีการผ่อนผันกับชุมชนและประชาชนผู้ยากไร้โดย

⁷² เพิ่งอ้าง.

⁷³ โอฟาร อ่องพะ, (2562), รัฐไทยกับการเมืองของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน กรณีแม่แจ่มโมเดล : ความคิด การเคลื่อนไหว และนโยบาย วิทยานิพนธ์ ปรัชญา. สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

จัดหาที่ดินทำกินให้ประชาชนได้มีสิทธิและสามารถใช้ประโยชน์ได้⁷⁴ แต่โดยเนื้อหาแล้วนโยบายดังกล่าวนี้ก็ยังคงแนวทางตามแผนแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ พ.ศ.2557 และ คทช.และเน้นการเผยแพร่การดำเนินการ มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทช.) ภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายคทช. โดยครั้งแรกได้มอบพื้นที่ที่ตำบลแม่ทา หรือที่เรียกว่า “แม่ทาโมเดล” เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2558 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าขุนแม่ทา ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่จำนวน 7,282 ไร่

แนวคิดและปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ได้พัฒนาและลงหลักปักฐานในเชิงสถาบันรวมถึงกลไกการแก้ปัญหา กล่าวคือ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตามคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 ตุลาคม 2557 เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ได้พัฒนามาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อจัดให้มี “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” (เรียกโดยย่อว่า คทช.) และในปี 2562 เกิดการปรับแก้กฎหมายเดิม และประกาศใช้กฎหมายใหม่เกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน 3 ฉบับที่สำคัญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

3.2 กลไกเชิงสถาบัน ระบบกำกับและกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน ช่วงหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560

3.2.1 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 กับฐานคิดในการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดิน

ปัญหาป่าไม้และที่ดินและความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับรัฐที่เกิดจากกลไกเชิงสถาบันและกฎหมาย ตั้งแต่ราวช่วงต้นทศวรรษ 2530 สืบเนื่องจนถึงยุคปฏิรูปการเมือง และการผลักดันรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ที่มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน รวมถึงเครือข่ายชาวบ้านได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางด้วย รัฐธรรมนูญ 2540 กับบทบัญญัติสิทธิชุมชน และการสถาปนาแนวคิด “คนอยู่กับป่า” จึงนำมาสู่การสถาปนาแนวคิดการจัดการและการใช้ฐานทรัพยากรดิน น้ำ ป่า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิชุมชนและชุมชนดั้งเดิมเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ ยังสามารถผลักดันให้เกิดการสร้างและสถาปนากลไกเชิงสถาบันคือ การขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน การมีองค์กรอิสระเพื่อเป็นพื้นที่กลไกปกป้องสิทธิของชุมชนและคนในเขตป่า เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ฯลฯ ดังจะเห็นได้ว่า เครือข่ายองค์กรชาวบ้านได้อาศัยพื้นที่กลไกที่สถาปนาขึ้นมาใหม่เหล่านี้ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับประชาชน ฯ ซึ่งกล่าวกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่มุ่งถ่ายโอนอำนาจในการชีวิตรัฐธรรมนูญประชาชนข้างล่าง มุ่งให้เกิดการรับรองสิทธิชุมชนและการใช้ฐานทรัพยากรของชุมชน ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 แม้จะเกิดขึ้นหลังรัฐประหาร พ.ศ.2549 แต่บทบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก รวมทั้งยังได้นำข้อความเป็นปัญหาใน

⁷⁴ พื้นที่ในการจัดสรรให้ประชาชน จำนวน 340,413 ไร่ ให้กับชุมชนรอบพื้นที่ป่า 82 พื้นที่ 47 จังหวัด แบ่งเป็นภาคเหนือ24 พื้นที่ 13 จังหวัด เนื้อที่ 129,600 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ25 พื้นที่ 15 จังหวัด เนื้อที่ 90,929 ไร่ ภาคกลาง 19 พื้นที่ 11 จังหวัด เนื้อที่ 64,494 ไร่ และภาคใต้ 14 พื้นที่ 8 จังหวัด เนื้อที่ 55,390 ไร่ ซึ่งทั้งหมดจะดำเนินการภายในปีงบประมาณ 2559

บทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 ออกไปด้วย กล่าวคือ วรรคที่มีใจความว่า “ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้”

อย่างไรก็ดี หลังการรัฐประหารในช่วง พ.ศ. 2557 และนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2560 ได้สะท้อนนัยยะความตกต่ำของการเมืองภาคประชาชน (ยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสองฉบับที่พิจารณา) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการใช้คำ “ภาคประชาชน” “ประชาสังคม” “(ภาค) ประชาสังคม” หรือแม้แต่ “องค์กรพัฒนาเอกชน” (ซึ่งเคยปรากฏในสิทธิการรวมตัวของรัฐธรรมนูญสองฉบับก่อน) ไม่ได้ยืนยันในหลักสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งคนด้อยอำนาจด้อยโอกาส ในชุมชนท้องถิ่นได้เคลื่อนไหวกันมาอย่างยาวนาน ดังจะเห็นว่าในช่วงการรับฟังความคิดเห็นปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้จนทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนอย่างกว้างขวาง จนในที่สุดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยอมรับบทบัญญัติดังกล่าวนี้เอาไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ แม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าวนี้แต่ก็มีลักษณะพิกลพิการเพราะทำให้เกิดสภาพไม่มีกลไกบังคับใช้โดยไม่มีการออกกฎหมายลูกรองรับ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ 2550 โดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ขยายการรองรับตัวตนของผู้ทรงสิทธิในสิทธิชุมชนให้ขยายออกไปถึง ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จากที่เคยมีการรับรองเฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 และที่สำคัญยังได้ตัดวรรคสำคัญ “ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้” ออกไปอย่างไรก็ดีแม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนเช่นเดียวกันแต่ได้รับรองสิทธิชุมชนไว้ในรูปแบบ “สิทธิของบุคคลและชุมชน” และกำหนดเป็นให้หน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ปัญหาประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 มีปัญหาในการบังคับตามเจตนารมณ์

ทว่าเมื่ออยู่ในหมวดหน้าที่แห่งรัฐ ทำให้ไม่เกิดกลไกบังคับที่สำคัญก็คือ บทบัญญัติในมาตรา 25 ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับ “สิทธิเสรีภาพ” ที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้ข้อจำกัด ตามมาตรา 25 ที่มีบทบัญญัติว่า “...ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...” ดังจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ทำให้กฎหมายอุทยานฯ 2562 สามารถเว้นการรับรองสิทธิชุมชนแก่ชุมชนที่เคยอยู่มาก่อนในเขตอุทยานฯ ไม่ว่าจะอยู่มากี่ร้อยปีก็ถือว่า เป็นการอยู่อาศัยและทำกินอย่างผิดกฎหมายและรัฐอนุญาตให้อยู่เป็นการชั่วคราวครั้งละ 20 ปีเท่านั้น เพราะการตรากฎหมายอุทยานฯ ได้มีการละเว้นหลักสิทธิเสรีภาพในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ตามเนื้อหาในคำปรารภที่ระบุเอาไว้ว่า

“พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 28 มาตรา 33 มาตรา 37 และมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และ สวนรุกขชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทาง

ชีวภาพ ในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้ สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว”

ข้อสังเกตก็คือ ถ้อยความในบทบัญญัติ มาตรา 26 ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรา 25 สามารถตีความอย่างกว้างขวางและอาจจะละเมิดเจตนารมณ์หรือหลักการสำคัญในเรื่องการรับรองสิทธิชุมชน ซึ่งปรากฏทั้งในกฎหมายป่าชุมชนและกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 เช่นเดียวกัน

3.2.2 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในฐานะกลไกกำกับใหม่

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) และแต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้ระเบียบฯ พ.ศ. 2557 ดังกล่าวขึ้น 3 คณะ ประกอบด้วย 1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน 2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และ 3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ นอกจากนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) ที่จัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2557 ทำหน้าที่ในการจัดทำร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยมีเป้าหมายในการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ จำนวน 399,624 ไร่ ในปี พ.ศ. 2558 – 2559 อย่างไรก็ตามการจัดที่ดินตามแนวทางคทช.ก็มีการปรับแนวทางที่แตกต่างไปจากการจัดที่ดินที่ผ่านมา กล่าวคือ ไม่ใช่ใช้แนวทางโฉนดชุมชน (แม้แต่ชื่อก็เปลี่ยนมาเป็นการจัดที่ดินแบบแปลงรวม) โดยเฉพาะแนวคิดโฉนดชุมชนที่เสนอบนฐานคิดการรองรับสิทธิชุมชนในลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกัน เกณฑ์เรื่องต้องเป็นผู้ยากจนรายได้ไม่เกินปีละ 30,000 บาท ฯลฯ (ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป)

คทช.ที่จัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2557 ได้ถูกยกร่างเป็นกฎหมายและได้ผ่านการพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศเป็นพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2562 โดยมีเหตุผลประกอบการออกกฎหมายดังกล่าวนี้ที่สำคัญคือ ปัญหาขาดบูรณาการเนื่องจากมีตัวบทกฎหมาย ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทำให้แก้ไขปัญหาดขาดบูรณาการเพื่อให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นเอกภาพและมีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่อย่างก็ดี ควรพิจารณาคทช.ในฐานะระบบกำกับการบริหารที่ดินที่ได้ผนวกคำสั่งคสช. นโยบายและแผนต่างๆ เข้ามาทำให้มีลักษณะเชิงสถาบันการบริหารจัดการ ที่มากกว่าการสร้างเอกภาพหรือบูรณาการ แต่ยังสามารถกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดินในมิติอื่น ๆ บนฐานคิดและกรอบการมองปัญหาป่าไม้และที่ดินที่เกิดขึ้นหลังรัฐประหาร พ.ศ.2557

ในด้านโครงสร้างองค์กร คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 4 กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และกรรมการคือรองนายกรัฐมนตรีซึ่ง

นายกรัฐมนตรีมอบหมาย โดยกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 8 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง⁷⁵ และยังประกอบด้วยอนุกรรมการอีก 9 คณะ (ดูแผนภาพ 4.4) ต่อมาโดยมติคทช. ครั้งที่1/29 มีนาคม2564 มีมติเห็นชอบเพิ่มอีก 2 คณะ ได้แก่คณะกรรมการพิสูจน์สิทธิ์ในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) และคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ คณะอนุกรรมการทั้งหมดของคทช.จึงมี 11 คณะด้วยกัน

แผนภาพที่ 4. 4 องค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ



ที่มา : ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁷⁵ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดแรกประกอบด้วย 1) นายประทีป เจริญพร 2) นายโสภณ ชมชาญ 3) นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร 4) นายสมศักดิ์ สุขสำราญ 5) นายมณฑล สุดประเสริฐ 6) นายวิระชัย นาควิบูลย์วงศ์ 7) นายพจน์ สุขมหา 8) นายวัลลภ พริ้งพงษ์

คณะกรรมการภายใต้ คทช. จำนวน ๙ คณะ		
๑. คณะกรรมการจัดหาที่ดิน ประธาน : รว.ทรัพยากร ฯ เลขานุการ : อธิบดีกรมป่าไม้	๒. คณะกรรมการจัดที่ดิน ประธาน : รว.มหาดไทย เลขานุการ : อธิบดีกรมที่ดิน	๓. คณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ประธาน : รว.เกษตร ฯ เลขานุการ : อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์
๔. คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) ประธาน : ผู้ว่าราชการจังหวัด เลขานุการร่วม : สำนักงานจังหวัด / ที่ดินจังหวัด / สหกรณ์จังหวัด / ทรัพยากรจังหวัด	๕. คณะกรรมการกลั่นกรองกฎหมาย การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ประธาน : รองนายกรัฐมนตรี (วิษณุ) ที่นายกรัชมตรียมอบหมาย เลขานุการ : ข้าราชการสำนักงาน คทช.	๖. คณะกรรมการนโยบาย แนวทาง และมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรดิน ประธาน : รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประวิตร) ที่นายกรัชมตรียมอบหมาย เลขานุการ : ข้าราชการสำนักงาน คทช.
๗. คณะกรรมการกำกับ ติดตาม และ ประเมินผล ประธาน : รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัชมตรียมอบหมาย เลขานุการ : ข้าราชการสำนักงาน คทช.	๘. คณะกรรมการสารสนเทศที่ดินและ ทรัพยากรดิน ประธาน : ผู้อำนวยการ คทช. เลขานุการ : ข้าราชการสำนักงาน คทช.	๙. คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดิน ของรัฐบาลแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ (One Map) ประธาน : รว.กลาโหม เลขานุการ : เลขาธิการ ป.ป.ท.

ที่มา : ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้านอำนาจหน้าที่และบทบาทของ คทช. ตามมาตรา 10 ของ พระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่สำคัญ ๆ คือ ประการแรก กำหนดนโยบายและ แผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี ประการที่สอง กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินโดยระบุเอาไว้ว่า ชัดเจนว่า ต้องเป็นรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบใน ลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประการ ที่สาม การเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการ บริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ประการที่สี่ การเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนว ทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนด แนวเขตที่ดินของรัฐหรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือ การจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดิน (หรือที่เรียกกันว่า โครงการ One Map)

ส่วนในด้านหลักเกณฑ์การจัดการที่ดินในเขตป่า นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งเรียกว่า “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน” มีกรอบและกฎเกณฑ์ ที่สำคัญซึ่งพัฒนามาจากแนวทางตามคำสั่ง คสช.64/2557 คำสั่งคสช. 66/2557 มติคณะรัฐมนตรี 26 พฤศจิกายน 2561 เรื่องพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและในพื้นที่ ทำกินในเขตป่าไม้(ทุกประเภท) คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลภายใต้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ⁷⁶ การอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวยังมีข้อแตกต่างบาง ประการตามเงื่อนไขของชาวบ้านหรือชุมชนที่เข้าไปอยู่ในช่วงเวลาต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการพิสูจน์ สิทธิ์ให้เป็นไปตามมติกรม. 30 มิถุนายน 2541 โดยใช้เครื่องมือในการพิสูจน์พื้นที่การครอบครองใช้

⁷⁶มติคณะรัฐมนตรี 26 พฤศจิกายน 2561 เรื่องพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและในพื้นที่ทำกินในเขต ป่าไม้ (ทุกประเภท) และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลภายใต้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. <http://www.onep.go.th/land/>

ภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายในปี 2545 จึงทำให้ระยะเวลาปี 2545 จึงเป็นจุดสำคัญในการแบ่งลักษณะการครอบครอง หรือลักษณะพื้นที่ต่างกัน

การจัดประเภทพื้นที่ตามเกณฑ์ของ คทช. แบ่งเป็นพื้นที่ลักษณะต่างๆ (ดูตาราง) กล่าวคือ ลักษณะที่หนึ่ง ชาวบ้านรวมถึงชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 3,4 และ 5 และไม่เป็นเขตอนุรักษ์อ่อนไหว และอยู่มาก่อนปี 2545 จะอนุญาตให้อยู่ได้โดยไม่จำกัดจำนวน 20 ไร่ ให้ครอบครองทำประโยชน์ตามพื้นที่ที่ครอบครองจริง แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์

ลักษณะที่สอง กรณีชาวบ้าน ชุมชนเข้าครอบครองตั้งแต่ปี 2545-2557 ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 3,4 และ 5 และไม่เป็นเขตอนุรักษ์อ่อนไหว อนุญาตให้ทำประโยชน์ได้ไม่เกินครัวเรือนละไม่เกิน 20 ไร่ (ไม่ว่าจะครอบครองมากกว่า 20 ไร่เท่าใดก็ตาม) และต้องมีเงื่อนไขตามคำสั่ง คสช.66/2557 คือ ต้องเป็นราษฎรผู้ยากไร้หรือเป็นคนยากจนที่มีรายได้ต่อปีเฉลี่ยไม่เกินปีละ 30,000 บาท และต้องดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าตามแนวพระราชดำริ “ปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง”

ลักษณะที่สาม กรณีชาวบ้าน ชุมชนเข้าครอบครองป่าสงวนฯ ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 เข้าครอบครองก่อนปี 2545 ให้ดำเนินการสำรวจและกันพื้นที่ที่ไม่ล่อแหลมต่อการอนุรักษ์ให้แก่ชุมชนและชาวบ้านที่ครอบครองเดิมตามจำนวนที่เป็นจริง อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริง กรณีบ้านกลาง แต่เดิมชุมชนครอบครองพื้นที่ป่าชุมชน พื้นที่ป่าจิตวิญญานและพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินรวมทั้งสิ้น 22,000 ไร่ และเข้าครอบครองตั้งแต่ปี 2545-2557 หลังการสำรวจกันพื้นที่ล่อแหลมออกไป ชุมชนเหลือพื้นที่อยู่เพียง 2,000 ไร่ แต่ไม่ล่อแหลม 20 ไร่ ส่วนกรณีป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ ฯลฯ) ใช้เกณฑ์ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 64 และ พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 121

ตารางที่ 4. 1 การจัดประเภทพื้นที่ตามเกณฑ์ของ คทช.

พื้นที่ในเขตป่า	กรอบและหลักเกณฑ์การอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์	หมายเหตุ
1.พื้นที่ป่าสงวนฯ ลุ่มน้ำชั้น 3,4,5 และไม่เป็นเขตอนุรักษ์อ่อนไหว -อยู่ก่อน ปี 2545	-อนุญาตให้อยู่ได้โดยไม่จำกัดจำนวน 20 ไร่ ให้ครอบครองทำประโยชน์ตามพื้นที่ที่ครอบครองจริง แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน	
2.พื้นที่ป่าสงวนฯ ลุ่มน้ำชั้น 3,4,5 และไม่เป็นเขตอนุรักษ์อ่อนไหว -อยู่ตั้งแต่ปี 2545-2557	-อนุญาตให้ทำประโยชน์ได้ไม่เกินครัวเรือนละไม่เกิน 20 ไร่ แบบแปลงรวม -ต้องเป็นราษฎรผู้ยากไร้หรือเป็นคนยากจนที่มีรายได้ต่อปีเฉลี่ยไม่เกินปีละ 30,000 บาท -ต้องดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าตามแนวพระราชดำริ “ปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง”	
3.พื้นที่ป่าสงวนฯ ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 ไม่เป็นเขตอนุรักษ์อ่อนไหว	-จัดระเบียบพื้นที่ทำกินใหม่ รับรองในแบบแปลนรวม	-เช่น กรณีบ้านกลาง ถูกกันพื้นที่จากที่เคยใช้ประโยชน์ทำกิน ป่า

-อยู่ก่อน ปี 2545	-อนุญาตให้ชุมชนและชาวบ้านครอบครองเดิมตามจำนวนที่เป็นจริงในส่วนที่ไม่เป็นเขตอนุรักษ์ล่อแหลม -ต้องดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าตามแนวพระราชดำริ “ปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง”	ชุมชน ป่าจิตวิญญานเดิม 22,000 ไร่ เมื่อกันออกเหลือพื้นที่จัดสรรเพียง 2,000 ไร่
-อยู่ตั้งแต่ ปี 2545-2557	-เงื่อนไขอื่นๆ เช่นเดียวกับกรณีอยู่ก่อนปี 2545 -เพิ่มเงื่อนไข อนุญาตให้ทำประโยชน์ได้ไม่เกินครัวเรือนละไม่เกิน 20 ไร่ และ ต้องเป็นราษฎรผู้ยากไร้รายได้ต่อปีเฉลี่ยไม่เกินปีละ 30,000 บาท	
4.พื้นที่ป่าอนุรักษ์	-เกณฑ์ตาม พ.ร.บ.อุทยานฯ 2562 และพ.ร.บ.เขตรักษาพันธุ์สัตว์ฯ 2562 (มาตรา 64) (เกณฑ์คล้ายพื้นที่ลักษณะที่ 3)	

ผลการดำเนินการของคทช.ที่จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2557 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามที่รัฐบาลมอบ “หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทช.)” ภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนครั้งแรกได้มอบพื้นที่ที่ตำบลแม่ทา หรือที่เรียกว่า “แม่ทาโมเดล” เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2558 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าขุนแม่ทา ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่จำนวน 7,282 ไร่ โดยมีประชาชนได้ที่ดิน จำนวน 1,235 ราย จำนวน 2 ครั้ง ใน 3 พื้นที่ รวมเนื้อที่จำนวน 15,209 ไร่ และมีประชาชนได้ที่ดิน จำนวนรวม 2,612 ราย ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2558 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าท่าธาร อำเภอจอมทอง เนื้อที่ จำนวน 5,492 ไร่ มีประชาชนได้รับที่ดิน 715 ราย และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ตาลและป่าแม่ยุย อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่จำนวน 2,434 ไร่ มีประชาชนได้รับที่ดิน จำนวน 662 ราย ประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินแปลงรวมจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในอัตรา 25 บาท/ไร่ และค่าธรรมเนียมการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจชุมชน ในอัตราเดิมคือ 10 บาท/ไร่ โดยมีอายุสัญญา 15 ปี ซึ่งการจัดที่ดินตามแนวทางคทช. กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน นายก อบต.แม่ทา มองข้อจำกัดคือ “ไม่ปล่อยสิทธิมาให้เต็มร้อย ...เป็นการได้มาเพียง 50 เปอร์เซ็นต์ที่จะให้ชุมชนบริหารจัดการ ” แต่ก็เห็นว่า “ผมว่าเราทำ คทช.มาตั้งแต่ปี 2558 จนถึงปัจจุบัน ผมว่าสิ่งที่เราได้มากที่สุด มากกว่าการได้ที่ดิน คือเราได้พัฒนาการเรียนรู้ร่วมกับข้าราชการ ทั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทั้งอำเภอ ทั้งจังหวัดว่ามันมีอะไรที่มันมีข้อดีข้อเสีย หมายความว่าเขาเข้ามาเรียนรู้กับเรา เขาเข้ามาเรียนรู้ว่าชุมชนเขาทำกันยังไง”⁷⁷

ส่วนการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) จนถึงปี 2563 พบว่าผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ผลดังตารางซึ่งได้ออกหนังสืออนุญาตไปแล้ว 0.69 ล้านไร่ โดยมีพื้นที่ป่าสงวน

⁷⁷ กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน นายก อบต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่, สัมภาษณ์, 12 ธันวาคม 2563.

แห่งชาติ ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 643,124 ไร่ ใน 137 พื้นที่ จากเป้าหมาย 1.48 ล้านไร่ ใน 321 พื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 43.57 ของพื้นที่เป้าหมาย (พื้นที่อื่น ๆ โปรดดูในตาราง)⁷⁸

⁷⁸ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2563

ตารางที่ 4. 2 แสดงพื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตั้งแต่ปี 2558-2563

ลำดับ	ประเภทที่ดิน	เป้าหมาย ปี 2558-2563			ออกหนังสืออนุญาตแล้ว			ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ
		พื้นที่	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)	พื้นที่	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)	
1	ป่าสงวนแห่งชาติ	321	62	1,476,005-1-28.85	137	57	643,124-1-92.06	90
2	ป่าชายเลน	458	22	23,285-0-63.20	59	10	14,958-1-20.20	2
3	ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	3	6	73,024-2-92	21	8	19,595-3-37	22
4	ที่ดินสาธารณประโยชน์	9	2	10,744-2-01	11	6	4,716-0-05	16
5	ที่ราชพัสดุ	7	6	6,822-1-94	2	2	41-3-00	2
6	ที่ดินสงวนเพื่อคนม สร้างตนเอง	31	26	8,466-2-85	22	19	4,718-1-61	-
	รวมทั้งสิ้น	919	70	1,598,348-3-64.05	252	66	687,204-3-15.26	132

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2563

3.3. กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน 3 ฉบับ ในฐานะกลไกเชิงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดิน

ภายหลังปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา จนนำไปสู่กระบวนการเลือกตั้งในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2563 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้ามาบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 นอกจากนี้ได้มีการเสนอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2507 ในปี 2562 รวมไปถึงการเสนอพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 และผ่านการพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในส่วนต่อไปนี้จะกล่าวถึงกฎหมายสองฉบับนี้โดยจะพิจารณาไปพร้อมกันเนื่องจากมีแนวคิดและบทบัญญัติที่เหมือนกัน

3.3.1. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2562 เป็นต้นไป ทั้งนี้มาตรา 64 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 และมาตรา 121 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562กำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชต้องสำรวจข้อมูลการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวัน (240 วัน) นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 กำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชสำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้

ในอุทยานแห่งชาติที่ได้ประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน (หรือไม่เกินวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2563) หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน 2562 ในเชิงหลักการและเนื้อหาสาระข้อกฎหมายทำให้การบังคับใช้กฎหมายส่งผลต่อสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองไว้ในมาตรา 43 (2) จะพบรายละเอียดที่สำคัญในหลายประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก มาตรการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัย ที่ดินทำกินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิชุมชน ดังได้พิจารณาในส่วนกฎหมายรัฐธรรมนูญข้างต้น เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนเช่นเดียวกันแต่ ได้รับรองสิทธิชุมชนไว้ในรูปแบบ “สิทธิของบุคคลและชุมชน” และกำหนดเป็นให้หน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ปัญหาประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 เมื่ออยู่ในหมวดหน้าที่แห่งรัฐทำให้ไม่เกิดกลไกบังคับ ที่สำคัญก็คือบทบัญญัติในมาตรา 26 ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับ “สิทธิเสรีภาพ” ที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้ข้อจำกัด ตามมาตรา 26 ทำให้กฎหมายอุทยานฯ พ.ศ.2562 สามารถถ่วงการรับรองสิทธิชุมชนแก่ชุมชนที่เคยอยู่มาก่อนในเขตอุทยานฯ การตรากฎหมายอุทยานฯ ได้มีการละเว้นหลักสิทธิเสรีภาพในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ผลที่ตามมาคือ แม้ชุมชนที่เคยอยู่ในป่าอนุรักษ์ เขตอุทยานฯ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ ฯลฯ แม้อยู่มาก่อนก็ไม่ได้ได้รับการรับรองตามหลักสิทธิชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวโดยรัฐเท่านั้น

ประการที่สอง แม้ว่าข้อเด่นในแง่การจัดทำแผนและโครงการในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยแผนงานและโครงการไม่ต้องให้อนุมัติที่ส่วนของอธิบดีและให้อำนาจและบทบาทแก่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติพิจารณาได้ แต่กฎหมายทั้งสองฉบับได้เพิ่มอำนาจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และยังได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หลายประการ เช่น สั่งให้บุคคลออกนอกพื้นที่หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตนั้น สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ทำลาย รื้อถอน หรือกระทำการอื่นใดเพื่อให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบและควบคุม ตรวจค้นสถานที่หรือยานพาหนะ หรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทำความผิด และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเน้นข้ากว่าจะเอาหมายศาลมาค้นได้จะมีการยกย้าย ชุกซ่อน ส่ง หรืออำเภอกองกรหาอาณาจักร หรือทำลายทรัพย์สิน วัตถุ สิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เป็นต้น ซึ่งในภาพรวมกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ได้เพิ่มอำนาจในเรื่องต่างๆ ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากขึ้นอย่างมาก

ประการที่สาม การกำหนดบทกำหนดโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับที่รุนแรงขึ้นและความไม่ได้สัดส่วนของบทกำหนดโทษกับลักษณะความผิด พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 ได้แก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับให้สูงขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในบางความผิดเป็นการกำหนดเป็น

โทษขั้นต่ำไว้ด้วย โดยบทกำหนดโทษที่สำคัญ เช่น กรณีการฝ่าฝืนมาตรา 19 (1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การเข้ายึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำความผิดประการใดๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิมในอุทยานแห่งชาติวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์หรือสวนรุกขชาติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปีถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 4 แสนบาทถึง 2 ล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่หากได้กระทำในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศหรือความหลากหลายทางชีวภาพ จะมีความผิดต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งหนึ่งของโทษดังกล่าว

การกำหนดโทษในลักษณะดังกล่าวนี้อาจมีปัญหาในแง่การลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับลักษณะการกระทำความผิด เพราะทำให้ศาลยุติธรรมจำเป็นต้องพิจารณาโทษสถานหนัก เช่น กรณีการกระทำความผิดตามมาตรา 19 (1) ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 โดยลงโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีการแผ้วถางเกินแนวเขตที่ได้รับอนุญาตให้ทำกินและอยู่อาศัยตามมาตรา 64 ออกไปเพียงเล็กน้อยก็ต้องถูกลงโทษสถานหนักจำคุกอย่างน้อย 4 ปี หรือกรณีที่พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 หรือชั้น 2 ก็จะต้องลงโทษจำคุกอย่างน้อย 6 ปี โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษหรือลงอาญาแก่ชาวบ้านได้เช่นในอดีตอีกต่อไป

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชดเชยค่าเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือแต่เดิมเรียกว่า “ค่าเสียหายเรื่องโลกร้อน” รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย จากเดิมที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชจะใช้บทบัญญัติมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาเป็นฐานในการฟ้องคดีอีกด้วย

ประการที่สี่ ด้านมาตรการและกระบวนการ และกฎเกณฑ์ในแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พบว่ายังมีปัญหาคือ ระยะเวลาในการดำเนินการสำรวจ มาตรา 65 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และมาตรา 121 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชมีหน้าที่ไปดำเนินการสำรวจข้อมูลที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งจัดตั้งมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 หรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 แล้วแต่กรณี มีผลใช้บังคับ (จัดตั้งมาก่อนวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562) ให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับจากวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ หลังจากพ้นระยะเวลานี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชจะไม่มีอำนาจในการสำรวจที่ดินเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรานี้ อีก ดังนั้น ผู้ที่ตกหล่นหรือไม่เข้าสู่กระบวนการสำรวจดังกล่าวจะไม่สามารถอยู่ในบัญชีรายชื่อและข้อมูลขอบเขตแปลงที่ดินที่จะจัดทำเป็นโครงการและออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในระยะหลังจากนี้

ด้านคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้มีสิทธิเข้าสู่กระบวนการสำรวจที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติการกำหนดให้มีผู้มีสิทธิเข้ารับการสำรวจและเข้าร่วมโครงการจะต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น จะส่งผลกระทบให้ประชาชนบางกลุ่มที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือ เพราะแม้ครอบครัวในชุมชนเหล่านี้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก็ไม่สามารถเข้าสู่

กระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดได้ และยังคงต้องส่งเสริมต่อการถูกจับกุม ดำเนินคดี และการพิพากษาลงโทษจำคุกและโทษปรับที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น

ด้านความสอดคล้องของรูปแบบการจัดทำที่ดินทำกิน มาตรา 64 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และมาตรา 121 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มุ่งเน้นการสำรวจและจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติในรูปแบบปัจเจกบุคคลเป็นหลักซึ่งจะไม่สอดคล้องกับรูปแบบการจัดที่ดินรูปแบบอื่นๆ ที่ชุมชนจัดการอยู่เดิม เช่น การทำไร่หมุนเวียน การจัดที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน เป็นต้น

ด้านการใช้ประโยชน์จากป่า และการเก็บหาของป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 (2) บัญญัติห้ามมิให้เก็บหาและนำออกไป การฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 5 แสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าเป็นการกระทำแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ ทดแทนได้ตามฤดูกาลและมีมูลค่ารวมกันไม่เกิน 2,000 บาท ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาทด้วยเหตุดังกล่าวการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น การเก็บหน่อไม้ ผักหวาน เห็ด การใช้ไม้ในครัวเรือน รวมทั้งการทำการประมงพื้นบ้าน ล้วนแต่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 19 (2) ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ผลการดำเนินการสำรวจการถือครองที่ดินของชาวบ้านที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 64 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา 121 ภายหลังครบกำหนด 240 นับแต่การประกาศบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ พบว่า ป่าอนุรักษ์ 227 แห่ง มีจำนวนหมู่บ้านหรือชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่าอนุรักษ์ดังกล่าว 4,265 หมู่บ้าน จำนวน 316,560 ราย 468,256 แปลง พื้นที่รวม 4,273,726.25 ไร่⁷⁹ การดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 – ปัจจุบัน (2564) พบว่า คดีที่คำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จำนวน 406 คดี คดีที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาคดี 15,099 คดี และมีการทำผิดตามกฎหมายแต่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดเฉพาะคดีบุกรุกพื้นที่ จำนวน 13,642 คดี รวมพื้นที่บุกรุก 179,997 ไร่ การดำเนินการคดีแพ่ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 – ปัจจุบัน 838 คดี และคดีปกครอง ระหว่าง พ.ศ. 2552 – ปัจจุบัน 393 คดี

จะเห็นได้ว่า มีชุมชนจำนวน 4,265 หมู่บ้าน ที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ได้แจ้งการสำรวจซึ่งชุมชนเหล่านี้แม้พิสูจน์ได้ว่าจะอยู่มายาวนานแค่ไหนก็ตามจะได้รับการอนุญาตในระยะเวลาคราวละไม่เกิน 20 ปี และใช้ประโยชน์ป่าได้ตามเงื่อนไขจำกัดอย่างมาก นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า มีคดีความจำนวนมากที่เกิดขึ้นและคดีความเหล่านี้จะถูกกำหนดโทษที่ทางอาญาสูงมากดังที่พิจารณามา และยังคงต้องใช้ทางแพ่งด้วยคดีโลกร้อนอีกด้วย

กฎหมายอนุรักษ์ 2 ฉบับในมุมมองของ “โอกาส”

หากวิเคราะห์ในแง่ของการเป็น “โอกาส” ที่เป็นจุดขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ ภายใต้พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์

⁷⁹กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หนังสือด่วนที่สุด ที่ ทส.0960.503/6057 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2564 ถึงประธานกรรมการที่ดิน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สภาผู้แทนราษฎร.

ป่าและพันธุ์พืช 2562 จากการรวบรวมความคิดเห็นของภาคประชาสังคม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁸⁰ ได้มีประเด็นการแลกเปลี่ยนที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์โอกาสการทำงานเพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหา อย่างน้อย 3 ประการ กว้าง ๆ ได้แก่

ประการแรก เกิดการนิยามใหม่ที่มีผลต่อการประกาศเขตอุทยานฯ ในอนาคต ซึ่งผลของการกำหนดไว้ในกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะมีผลต่อ ทำให้ภายหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้จะไม่สามารถประกาศทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนได้อีก แม้ที่ดินดังกล่าวจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ก็ตาม

ประการที่สอง เป็นการยอมรับปัญหาว่ามีชุมชนที่อาศัยทำกินในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ และยอมรับการให้สิทธิการอยู่อาศัยและทำกินแก่ชุมชน ให้ชุมชนสามารถทำกิน ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าได้ตามปกติธรรมาธิ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ 2562 ตามความในมาตรา 64 ที่มีเนื้อหาสาระสำคัญในการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้เกิดการบริหารจัดการจัดการที่มีส่วนร่วมของชุมชน เป็นมิติใหม่ของการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานราชการ กับภาคประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่น ในการเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ สิทธิที่ขอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่กระบวนการจัดทำข้อมูล รวบรวมข้อมูล การประชาคมข้อมูล การจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่ ระเบียบกติกาข้อตกลงร่วมของชุมชนในการใช้ประโยชน์ ฯลฯ

ประการที่สาม ทำให้ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์สามารถได้รับการพัฒนาด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐ ให้เกิดการพัฒนาคูณภาพชีวิตที่ดีได้ ในขณะที่ มาตรา 65 ที่มีเนื้อหาสาระที่กำหนดให้ชุมชนสามารถกำหนดขอบเขตพื้นที่ เก็บหาทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ ทดแทนได้ตามฤดูกาลตามศักยภาพเหมาะสมและเพียงพอในการเก็บหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศ และเป็นกรณีของการแก้ไขปัญหาการดำรงชีพตามวิถีชุมชน หรือวิถีชีวิตดั้งเดิม โดยให้มีประกาศเป็นกฎกระทรวง ที่มีแผนที่แนบท้ายแสดงขอบเขตที่เกิดขึ้นจากการกำหนดร่วมของชุมชน หากเป็นการใช้ประโยชน์ “ตามปกติธรรมาธิ” ให้ถือว่าไม่มีโทษ

3.3.2. พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2562 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ก็คือ พื้นที่ป่าที่จะนำมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยเป็นการแบ่งเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานป่าชุมชนจำกัดเฉพาะของกรมป่าไม้ ส่วนชุมชนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติฯ โดยชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวมีเพียงบท

⁸⁰ การประมวลดังกล่าว เป็นการแลกเปลี่ยนรวมถึงการจัดการแลกเปลี่ยนในลักษณะ Focus group โดยใช้ระบบ Zoom ภายใต้การถอดบทเรียนการขับเคลื่อนกฎหมายด้านทรัพยากรป่าไม้ ประมวลเรียบเรียงโดย วราลักษณ์ ไชยทัต โอฬาร อ่องพะ และการสัมภาษณ์ ดร.ธนพร ศรียากุล คณะที่ปรึกษาสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบติดตามนโยบายด้านป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ

เฉพาะกาลที่สามารถทำกินและอยู่อาศัยตามมาตรา 64 และเขตการใช้ประโยชน์ตามมาตรา 65 ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เท่านั้น

ด้านกลไกการบริหารจัดการป่าชุมชน กำหนดให้มีกลไกการบริหารจัดการป่าชุมชน 3 ระดับ คือ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 11 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากกระบวนการสรรหาจำนวนไม่เกิน 8 คน โดยมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ ในระดับจังหวัดให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจะจัดให้มีเฉพาะในจังหวัดที่มีคำขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือมีการจัดตั้งป่าชุมชนเท่านั้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานเครือข่ายป่าชุมชนระดับจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มนุษยศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด โดยมีข้าราชการกรมป่าไม้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นเลขานุการ ทั้งนี้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งป่าชุมชน การขยายเขตป่าชุมชน หรือการเพิกถอนป่าชุมชนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เมื่ออธิบดีกรมป่าไม้ได้มีประกาศอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กำหนดให้ผู้มีรายชื่อเป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามที่ปรากฏในคำขอจัดตั้งป่าชุมชนเป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน มีหน้าที่ร่วมกับสมาชิกชุมชนจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนการจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติ ตลอดทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดแสดงแนวเขตป่าชุมชน จัดการทรัพยากรสินส่วนกลางของป่าชุมชน ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ดูแลรักษาป่าชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังรับรองให้มี “เครือข่ายป่าชุมชน” ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชนของชุมชนต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อเรียนรู้ สร้างความเข้าใจและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เพื่อนำไปสู่การจัดการป่าชุมชนร่วมกันอย่างยั่งยืน

การยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชน กำหนดให้ชุมชนในท้องที่ที่อยู่ในอำเภอเดียวกันกับพื้นที่ป่าซึ่งอยู่นอกเขตอนุรักษ์และสามารถดูแลรักษาป่านั้นได้ มีสิทธิยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยให้บุคคลในชุมชนนั้นซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไปและมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่ตั้งของป่าชุมชนที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน จำนวนตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนเพื่อยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการเพิกถอนป่าชุมชน อธิบดีมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งหมดหรือบางส่วนได้

กฎหมายป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ในแง่มุมของ “โอกาส”

หากวิเคราะห์พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ในแง่มุมมองที่เป็น “โอกาส” ที่จะนำมาปรับใช้ในการขับเคลื่อนและสร้างพลังในการบริหารจัดการรวมถึงแก้ไขปัญหาในการจัดการป่าชุมชน รวมถึงสิทธิในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น การสร้างความร่วมมือจากหลายภาคส่วนให้เข้ามีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนในการจัดทำแผนการจัดการป่าที่ได้ระบุไว้ในร่างอนุบัญญัติที่

เกี่ยวข้องในหมวดต่าง ๆ เช่น ในหมวดว่าด้วยการจัดทำแผนจัดการป่าชุมชนในข้อที่ 7 ที่กำหนดให้กรมป่าไม้ต้องจัดหาบุคลากรหรือประสานความร่วมมือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมหรือภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือชุมชนที่ยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนหรือคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดทำแผนจัดการป่าชุมชน

ประเด็นดังกล่าวทำให้องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรประชาสังคมมีหน้าที่และสิทธิโดยชอบตามกฎหมายในการเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนอย่างเป็นทางการในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชน ทั้งด้านการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การกำกับควบคุมดูแลและด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน อีกทั้งกลไกที่ระบุไว้ในพ.ร.บ.ป่าชุมชน ว่าด้วยคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ยังมีองค์ประกอบสำคัญที่อยู่ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีองค์ประกอบของภาคีหลายภาคส่วน โดยระบุไว้ในมาตรา 25 การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 23 (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือมนุษยศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ จำนวนไม่เกินสองคน ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม จำนวนไม่เกินสองคน และผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด จำนวนไม่เกินสามคน ทั้งนี้ ตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบตามมาตรา 16 (5) ซึ่งหากแผนการจัดการจัดการป่าของชุมชนที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแล้ว เมื่อจะต้องมีการดำเนินงานตามแผนงานโครงการภายใต้แผนการจัดการป่าชุมชนจึงเป็นไปโดยชอบตามกฎหมายหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนสามารถให้การสนับสนุนได้โดยไม่ต้องมีขั้นตอนขออนุญาตจากกรมป่าไม้ที่มีระเบียบขั้นตอนหลายขั้นตอน เจื่อนไขใหม่ที่เกิดขึ้นอาจจะสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่ารวมถึงการจัดการไฟป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โอกาสจากเงื่อนไขโดยรวม จะพบว่า พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 จะรับรองให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการป่าภายหลังการอนุมัติอนุญาตจากกลไกคณะกรรมการระดับจังหวัดและมีการประกาศในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตป่าชุมชน โดยมีแผนที่แนบท้ายแสดงขอบเขตการจัดตั้งป่าชุมชนอย่างชัดเจน และในพื้นที่ป่าชุมชนจะยกเว้นโดยไม่นำพ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.2484 รวมถึงพ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติฯ มาบังคับใช้ในพื้นที่ป่าชุมชน ซึ่งหมายความว่าในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าของชุมชนเป็นไปตามแผนการจัดการป่าชุมชนที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนประจำจังหวัด ดังนั้น โอกาสที่สำคัญของพ.ร.บ.ฉบับนี้จึงน่าจะเป็นกระบวนการในการจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชน ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นครั้งใหม่ในการเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาบูรณาการและสนับสนุนการจัดการตามแผนของชุมชน เมื่อการจัดตั้งป่าชุมชนชอบด้วยกฎหมาย การสนับสนุนงบประมาณในการบริหารจัดการ หรือกิจการใด ๆ จากหน่วยงานภายนอก อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือแม้แต่ภาคเอกชนก็สามารถให้การสนับสนุนได้โดยไม่ต้องต่อกฎหมาย

แต่หากมองจากมิติด้านสิทธิชุมชนที่ขบวนการและเครือข่ายป่าชุมชนเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายป่าชุมชนที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานก็จะเห็นว่า ภายใต้การขออนุญาตจากภาครัฐทั้งหมดนี้สะท้อนถึงมุมมองของรัฐเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่รัฐจะอนุญาตให้มีหน้าที่จัดการป่าร่วมกับรัฐได้ มีเพียงป่าชุมชนที่อยู่นอกป่าอนุรักษ์และหากพื้นที่ป่าที่ชุมชนดูแลอยู่ถูกกรมอุทยานฯ เตรียม

ประกาศให้เป็นป่าอนุรักษ์ ทางเลือกเพียงทางเดียวที่จะมีได้คือต้องรับขึ้นทะเบียนป่าไม้กับจากกรมป่าไม้⁸¹ แนวคิดและหลักการสำคัญของร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน (ในช่วงที่มีการผลักดันหลังรัฐธรรมนูญ 2540 และมีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดัน ร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้าชื่อ 50,000 ชื่อ จะพบว่ามีข้อเสนอที่สำคัญคือการรับรอง ยอมรับและเคารพจารีตประเพณี และการพิสูจน์สิทธิตามประเพณีที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้กฎหมายโดยยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ประเภทใดตามกฎหมายอื่น ประการที่สอง การยอมรับสิทธิชุมชนที่จะร่างกฎเกณฑ์และระบบการจัดการทรัพยากรขึ้นใหม่หลังประกาศใช้กฎหมายและสิทธิชุมชนจะต้องปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการอื่นใดจากรัฐ และประการที่สาม การยอมรับองค์กรชุมชนซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพยากรของชุมชน เช่น คณะกรรมการป่าชุมชนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้การจัดการทรัพยากรของชุมชนเป็นไปตามสัญญาที่ชุมชนได้ริเริ่มขึ้น ก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายป่าชุมชนฉบับ พ.ศ.2562 ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้

กล่าวโดยสรุป กฎหมายป่าชุมชนได้ผันแปรไปจากเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายเดิมที่เครือข่ายขบวนการบ้านปลักตันกันอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะข้อจำกัดในการห้ามจัดพื้นที่ป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่ล่อแหลมที่ระบบนิเวศ จนกระทั่งมีคำกล่าวว่า ป่าชุมชนที่สามารถจัดตั้งได้ตามกฎหมายฉบับนี้จะมีเพียง “ป่าช้า ป่าหัวไร่ปลายนา และป่าในวัด” ดังปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์หลังพื้นที่ป่าชุมชน ที่จัดตั้งเป็นป่าชุมชนตามกฎหมายอาจต้องถูกยึดคืนจากมติกรมวันที่ 12 มกราคม 2564 ที่กำหนดให้ป่าในเขตลุ่มน้ำ 1 และ 2 เป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายกระทรวงตามการประกาศของพ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ.2562 ด้วย ซึ่งห้ามนำมาจัดตั้งป่าชุมชน ผลก็คือ ป่าชุมชนราว 4 ล้านไร่จำนวน ราวร้อยละ 81 ทั่วประเทศถูกเพิกถอนด้วยมติ กรม.12 มกราคม พ.ศ.2564 ดังตัวอย่างกรณีป่าชุมชนตำบลทาเหนือ จ.เชียงใหม่ที่ชุมชนรักษาและจัดตั้งตามกฎหมาย ป่าชุมชนเรียบร้อยแล้ว 30,691 ไร่ ช่วยกันรักษาป่าต้นน้ำ ช่วยกันจัดการไฟป่า ช่วยกันวางแผนการจัดการอย่างยั่งยืน แต่มติกรม.ให้เพิกถอนสิทธิในการจัดตั้งป่าชุมชน จำนวน 23,114 ไร่ เนื่องจากอยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และ 2

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

โครงสร้างกลไกเชิงสถาบันและระบบกฎหมายของไทย เป็นความสืบเนื่องของฐานคิดอุดมการณ์และภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่มุ่งเน้นการสร้างอำนาจในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้และที่ดินผ่านป่านิยามป่าไม้และที่ดินให้เป็นทรัพยากรของรัฐตั้งแต่ในช่วงที่การเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่ รวมถึงการใช้ระบบราชการมาเป็นศูนย์กลางของการจัดการทรัพยากร การมอง “ทรัพยากร” ในฐานะ “ที่มาของทรัพยากร” และการเปลี่ยนพื้นที่การจัดการที่มีเอกชน ภาคธุรกิจเข้ามาเป็นองค์ประกอบการจัดการระบบฐานทรัพยากร ซึ่งเป็นการก่อรูปของแนวคิดการจัดการทรัพยากรที่ดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน

ช่วงราว พ.ศ. 2530 - ช่วงก่อนรัฐประหาร 2557 กลไกเชิงสถาบัน กฎหมาย มีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเนื่องจากผลของการลดลงของป่าไม้ จนทำให้รัฐบาลประกาศนโยบายป่าไม้

⁸¹ กฤษฎา บุญชัย ธีระวิ การ. (2562) 30 ปี ขบวนการป่าชุมชน บทเรียนและทิศทางการขับเคลื่อน . ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (RECOFTC) . หน้า 60

แห่งชาติ พ.ศ.2532 ได้นำมาสู่ทิศทางสำคัญของการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ที่สามารถกระทำโดยต่อเนื่องในระยะยาว และทำให้หน่วยงานที่มีเกี่ยวข้องกับทั้งส่วนราชการต่างๆ และที่สำคัญคือ ภาคเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการลงทุนในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจโดยสามารถเช่าที่ปลูกป่าไม้ได้เร็วเพื่อรองรับอุตสาหกรรมป่าไม้และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ดี วิธีคิดในการบริหารจัดการป่าไม้ดังกล่าวก็สะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่องด้วยความคิดแบบรัฐรวมศูนย์ กำหนดให้ป่าไม้เป็นของรัฐและทำหน้าที่อนุรักษ์และอนุญาตให้ประโยชน์

ในด้านการอนุรักษ์และการยึดคืนผืนป่าที่รัฐมองว่า เกิดจากปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า นอกจากหน่วยงานปกติที่ได้ดำเนินการตามแผน เช่น กรมป่าไม้ ฯลฯ ในบริบทหลังสงครามเย็นได้ทำให้องค์กรโดย กอ.รมน. ปรับบทบาทหน้าที่โดยการนิยาม “ความมั่นคงแบบใหม่” และภารกิจขององค์กรด้วยการต่อสู้เพื่อสร้างความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร การแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ฯลฯ ดังปรากฏบทบาทของ กอ.รมน. ในโครงการ คจก. ในช่วง พ.ศ. 2533 - 2535 ภายใต้ฐานคิดในลักษณะ “ชาวบ้านและชุมชนบุกรุกป่า” การทวงคืนผืนป่าเพื่อนำมาฟื้นฟูทั้งในส่วนของป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจในรูปแบบให้บริษัทธุรกิจปลูกไม้โตเร็วเข้าปลูกป่าจึงนำมาสู่ความขัดแย้งและการเคลื่อนไหวของเครือข่าย องค์กรชาวบ้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการปะทะกันระหว่างฐานคิดเรื่อง “การบุกรุก ทำลายป่า” กับ “ฐานคิดในเรื่องคนอยู่กับป่า” จนนำมาสู่การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนช่วงทศวรรษ 2530 ซึ่งนำมาสู่การปรับเปลี่ยนกลไกในเชิงสถาบันที่สำคัญบางประการคือ การเคลื่อนไหวของชาวบ้านสามารถเสนอฐานคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” ให้ลงหลักปักฐานในสังคม

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้สร้างอำนาจในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้และที่ดินอย่างเบ็ดเสร็จ จากการพิจารณากลไกเชิงสถาบันระบบกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ มีประเด็นที่สำคัญคือ

ประการแรก ความเปลี่ยนแปลงด้านระบบกำกับควบคุมจากระบบโครงสร้างหน้าที่ ไปสู่กลไกของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (กอ.รมน.) โดย กอ.รมน. ได้รับการเพิ่มอำนาจหน้าที่และภารกิจ อย่างกว้างขวาง เนื่องจากการนิยามที่คลุมเครือและครอบคลุมกว้างไกลของ “ภัยคุกคามความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” นอกจากนี้ กอ.รมน. ยังถูกปรับโครงสร้างโดยกองทัพเข้ามีบทบาทมากขึ้นโดยคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ คำสั่งของหัวหน้า คสช. ที่ 51/ 2560 เรื่อง “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ได้ขยายบทบาทและภารกิจ กอ.รมน. โดยการปรับเปลี่ยนนิยาม โดยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จนภารกิจของ กอ.รมน. กลายเป็นงานแบบ “ครอบจักรวาล” ทำให้กองทัพมีบทบาทและมีภารกิจแบบ “ไร้ขีดจำกัด”

ขณะเดียวกัน คำสั่งคสช. ที่ 64 และ 66/2557 ภายใต้ “ยุทธการทวงคืนผืนป่า” ซึ่งเน้นย้ำการอพยพและจับกุมคุมขังผู้บุกรุกป่า เป็นยุคที่สะท้อนให้เห็นถึงความถดถอยของแนวคิด “คนอยู่กับป่า” และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ดินแบบมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ฐานคิดในการจัดการป่าไม้และที่ดินได้ย้อนกลับไปสู่วิธีคิดแบบอำนาจนิยมรวมศูนย์ มองชาวบ้านเป็นผู้ตัดไม้ทำลายป่า และการใช้กำลังบังคับโดยหน่วยงานและกลไกด้านความมั่นคง ซึ่งนำมาสู่การอพยพและความขัดแย้งในพื้นที่ต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

ประการที่สอง ในช่วงกลไกเชิงสถาบัน และกฎหมายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งเป็นช่วงที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากระบบการเลือกตั้งทำให้เกิดการกำกับโดยระบบการเมืองหลังเลือกตั้ง ที่อยู่ภายใต้การควบคุมแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้เกิดกลไกเชิงสถาบันที่สำคัญคือ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ(คทช) ในฐานะกลไกกำกับใหม่ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการป่าไม้-ที่ดินเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น แก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย การมียุทธศาสตร์และแผนดำเนินการที่เป็นช่องทางใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่ก้าวหน้ามากขึ้น เช่น การจัดการที่ดินแปลงรวมในพื้นที่ป่า ฯลฯ แต่ในแง่กระบวนการจัดที่ดินในเขตป่าในรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เป็นการให้สิทธิ์เพียงชั่วคราวแก่ชุมชนหรือครอบครัวที่อยู่ในเขตป่าโดยการจัดที่ดินโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐคราวละไม่เกิน 20 ปี มีเกณฑ์ว่าต้องเป็นผู้ยากจนรายได้ปีละไม่เกิน 30,000 บาท รวมทั้งเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์จากป่าและการฟื้นฟูสภาพป่า

ส่วนการประกาศใช้กฎหมาย 3 ฉบับที่เกี่ยวกับการจัดการป่าไม้คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 เน้นอนว่ามีส่วนที่เป็น “โอกาส” หรือเปิดโอกาสให้ชาวบ้านและชุมชนได้จัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินได้มากขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัดหลายมิติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 กฎหมายทั้งสองฉบับได้เพิ่มทลงโทษสูงขึ้นอย่างมาก นอกจากนี้ มาตรการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยการให้ชาวบ้านและชุมชนมาแสดงสิทธิภายใน 240 วันหลังประกาศใช้กฎหมายก็ยังมีปัญหามากดังที่ได้พิจารณาข้างต้น กฎหมายทั้งสองฉบับสะท้อนให้เห็นว่า เป็นการดึงเอาอำนาจให้รัฐเป็นเจ้าของและจัดการป่าอย่างเข้มข้น

กฎหมายป่าชุมชนได้ผันแปรไปจากเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายเดิมที่เครือข่ายขบวนการบ้านผลัดกันอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะข้อจำกัดในการห้ามจัดพื้นที่ป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่ล่อแหลมที่ระบบนิเวศ จนกระทั่งมีคำกล่าวว่า ป่าชุมชนที่สามารถจัดตั้งได้ตามกฎหมายฉบับนี้จะมีเพียง ป่าช้าป่าหัวไร่ปลายนา และป่าในวัด และยังมีข้อจำกัดในมิติด้านการใช้ประโยชน์จากป่าที่จัดตั้งขึ้นด้วย กล่าวคือ ก็มีข้อจำกัดในด้านชนิดของพืชหรือของป่า ระยะเวลา และผู้ที่เข้าไปใช้ประโยชน์ได้

การปรับเปลี่ยนในเชิงกลไกสถาบัน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้จึงส่งผลกระทบต่อชุมชนชาวบ้านในเขตป่าอย่างกว้างขวาง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้เกิดขึ้นและสืบเนื่องมาอย่างยาวนานและผ่านกระบวนการเรียกร้องผลักดันให้รัฐปรับฐานคิดเรื่องการมองชาวบ้านเป็นผู้บุกรุก เป็นต้นเหตุของการตัดไม้ทำลายป่าที่นำมาสู่ความคับหน้ามาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการเคลื่อนไหวของเครือข่ายขบวนการชาวบ้านผู้เดือดร้อนและการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ได้ทำให้รัฐปรับเปลี่ยนวิธีคิดและปรับเปลี่ยนการออกแบบกลไกเชิงกฎหมาย มาตรการแก้ไขปัญหาโดยตลอด

4.2 ข้อเสนอแนะ

1. กลไกเชิงสถาบัน และระบบกฎหมาย รวมทั้งการเกิดขึ้นของคทช. หากพิจารณาจากภาพรวมเชิงพัฒนาการจากแง่มุมของบทเรียนภาคประชาชน เครือข่ายองค์กรประชาชนที่เคลื่อนไหว

เพื่อผลักดันประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนก็จะพบความถดถอย จำกัดของประเด็นเรื่องการรับรองสิทธิชุมชน ทั้งข้อจำกัดภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ที่แม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าวในหมวดหน้าที่แห่งรัฐ แต่ก็ขาดกลไกเชิงสถาบันรองรับ และยังมีบทบัญญัติซึ่งมีถ้อยความที่ว่าด้วย “ทั้งนี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จากประเด็นดังกล่าวนำไปสู่ข้อสังเกตถึงหลักการสิทธิชุมชนที่ถูกเว้นจากบทบัญญัติตามกฎหมายอื่นๆ โดยในประเด็นข้อสังเกตตั้งอยู่บนข้อแลกเปลี่ยนภายใต้บทบัญญัติมาตรา 25 และ 26 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 ที่อาจนำไปสู่การออกกฎหมายสามารถไปยกเว้นหลักการในบทบัญญัติการรับรองสิทธิชุมชนโดยการอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะและความสงบเรียบร้อยของชาติซึ่งทำให้เกิดการขยายอำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิโดยอาศัยการตีความตามนิยามดังกล่าวซึ่งมีลักษณะคลุมเครือไม่ชัดเจนว่ามีขอบเขตแค่ไหน ทั้งที่ในมาตรา 43 ได้ระบุว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น จึงมีจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ต้องนำบทเรียนและข้อจำกัดดังกล่าวนี้มาพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ควรนำประเด็นสิทธิชุมชนให้เป็นหน้าที่ของรัฐ และพิจารณานำเอามาตรา 43 รวมถึง 57 เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดิน รวมถึงควรมีการออกกฎหมายลูกเพื่อให้เกิดผลการบังคับใช้ นอกจากนี้ จำเป็นต้องพิจารณาหลักสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการมีกฎหมายอื่นๆ เพื่อรองรับสิทธิชุมชน ชนชาติ/ชาติพันธุ์ ฯลฯ ด้วย ดังเช่น กรณีร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิต กลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ

2.กรณีพ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ.2562 โจทย์สำคัญคือ ทำอย่างไรจะขยายขอบเขตการจัดตั้งพื้นที่ป่าชุมชนที่มากกว่าพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมเท่านั้น จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นเรื่องป่าชุมชนในเขตอุทยาน พื้นที่จิตวิญญาณ ฯลฯ นอกจากนี้ จำเป็นต้องพิจารณากรอบเรื่องการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ ประเด็นเรื่องการใช้ประโยชน์ควรขยายกิจกรรม “ปกติธุระ” ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน ฯลฯ

3.พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์และพันธุ์พืช พ.ศ. 2562 เรื่องสำคัญยังเป็นประเด็นเรื่องรูปแบบของ “สิทธิ” อนุญาตให้อยู่ชั่วคราว กับข้อถกเถียงเรื่อง “การรองรับสิทธิของชุมชน” รวมทั้งประเด็นเรื่องโทษที่สูงเกินไป ฯลฯ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเหล่านี้เป็นข้อเสนอในการแก้ปัญหาที่จำเป็นต้องแก้กฎหมาย ส่วนประเด็นอื่นๆ ที่จำเป็นต้องพิจารณาปรับแก้หรือพิจารณาในเรื่อง การอนุญาตในการทำประโยชน์ การใช้สอย ฯลฯ (เช่น การนิยาม “ของป่า” ไม่ชัดเจน ฯลฯ) ประเด็นดังกล่าวนี้อาจจะมีทางออกในระดับกฎกระทรวง ระเบียบที่กำลังพิจารณาในขณะนี้ ฯลฯ

4.ข้อเสนอต่อการแก้ปัญหาระยะสั้น คือ ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่หรือชุมชนที่มีคดีความ หรือที่เรียกว่า “แปลงคดี” คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติควรจัดตั้งกลไก ในรูปแบบคณะอนุกรรมการบริหารจัดการการใช้กฎหมายเพื่อทำหน้าที่ดูเรื่องเกี่ยวกับคดีทั้งหมด ซึ่งมีองค์ประกอบกรรมการ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ฯลฯ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาว่าในภาพรวมของแปลงคดีต่างๆ

5.ข้อเสนอต่อภาคประชาชนในประเด็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคือ ควรรวบรวมบทเรียน ปัญหาและอาศัยช่องทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพความเป็นจริง โดยอาศัยช่องทางตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 77 ตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 34 ที่มีบทบัญญัติให้สามารถการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ

บรรณานุกรม

- กิตติชัย วัฒนานิก. (2558). นายห้างป่าไม้ สีสันชีวิตอดีตล้านนา.เชียงใหม่ : สันติภาพแพ็คพรีนธ์.
- กฤษฎา บุญชัย ระวี ถาวร. (2562). 30 ปี ขบวนการป่าชุมชน บทเรียนและทิศทางการขับเคลื่อน .
ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (RECOFTC) .
- กรมป่าไม้. (2501). ประวัติและผลงานกรมป่าไม้ พ.ศ.2439-2500 กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้.
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม. (2557). แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุก
ที่ดินของรัฐและบริหารทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
- ฉลาดชาย รมิตานนท์. (2528). ป่าไม้สังคมเพื่อการพัฒนาชนบท, (สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2546), สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของ
ราษฎร, กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการ"สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้าง
อำนาจเพื่อการปฏิรูป" (บทที่ 2). ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร
ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะ เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการ
อุดมศึกษาและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2552). ปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2540, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เบเกอร์ คริส. (2557). ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2541). การเมืองบนท้องถนนฯ กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา
มหาวิทยาลัยเกริก.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. 2548. บทวิเคราะห์ว่าด้วยการสร้างแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติ. ใน
สยามล ไกยวงศ์ และพรพนา ก้วยเจริญ (บ.ก.), การเมืองป่าไม้ในยุคหลัง
สัมปทาน. . กรุงเทพฯ: มุลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ หน้า.67-113.
- เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์,จักรพงศ์ ธนวรพงศ์,บารมี ชัยรัตน์. (2558). โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการ
ปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า.สถาบัน
สิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา.มหาวิทยาลัยมหิดล
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์. (2542). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. (พิมพ์ครั้งที่
2). เชียงใหม่ : ตรีสวี (ซิลค์เวอร์บ์คส์).

วัลภา เครือเทียนทอง. (2519), การปฏิรูปการปกครองล้านนาไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วีรวัฒน์ อีร์ประสาธน์ และคณะ. (2548). การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน. กรุงเทพฯ. มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

ศยามล ไกยูรวงศ์, อัจฉรา รักยุติธรรม และกฤษฎา บุญชัย. (2545). ขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือเพื่อพิทักษ์สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การธำรงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บก.) วิถีชีวิต วิถีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรัสวิน.

สถาบันนโยบายศึกษา. (2534). ป่าไม้กับที่ดินทำกิน ข้อเท็จจริง ปัญหาและข้อเสนอแนะ. สมุดปกขาว ฉบับที่ 4. เอกสารสำหรับคณะกรรมการของรัฐสภา. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

สร้อยดี อ่องสกุล. (2553). ประวัติศาสตร์ล้านนา (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง&คอป.

สายสกุล เดชาบุตร. (2555). กบฏไพร่ หรือผีบุญ ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของราษฎรกับอำนาจรัฐเหนือแผ่นดินสยาม, กรุงเทพฯ: ธิปชี กรู๊ป.

สงกรานต์ ป๋องบุญจันทร์. นโยบาย ‘ทางคืนผืนป่ากับภาพสะท้อน ‘อำนาจนิยม

<https://themomentum.co/reforestation-authoritarianis> ไม้ชายยืน 2562

สุมิตรชัย หัสถสาร. (2559) . โครงการศึกษาปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ. มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ (มพน.) และ Oxfam GB ประเทศไทย.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2545). กระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่ : ความเปลี่ยนแปลงของทฤษฎีและกรณีประเทศไทย. วารสารสังคมศาสตร์.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2564). ชูปเปอร์กอ.รมน.กับบทบาททหารในอนาคต. .

https://www.matichon.co.th/columnists/news_750594

เสน่ห์ จามริกและยศ สันตสมบัติ, (2536), (บรรณาธิการ), ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่มที่ 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมป่าชุมชนในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

สร้อยดี อ่องสกุล. (2553). ประวัติศาสตร์ล้านนา (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง&คอป.

สำนักวิจัยและพัฒนาการป่าไม้. (2556). องค์ความรู้ไม้สักไทย กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา. (2503). เทศาภิบาล .อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพพระยาอรรณพวิสุนทร (สงวน ศตวรรษอรรณพวิสุนทร) 9 พฤษภาคม พ.ศ.2503

อรรถพรณ คูหเจริญ. (2534). การเมืองว่าด้วยนโยบายป่าไม้ : ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายปลูกสร้างสวนยูคาลิปตัส” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โอฬาร อ่องพะ. (2562). รัฐไทยกับการเมืองของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน กรณีแม่แจ่ม โมเดล: ความคิด การเคลื่อนไหว และนโยบาย วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชา รัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยนเรศวร

ภาษาอังกฤษ

Pinkaew Leungaramsri and Noel Rajesh (Editor) (1992) The Future of People and Forests in Thailand After the Logging Ban. Bangkok: Project for Ecological Recovery.

Puangthong R. Pawakapan. (2017). The Central Role of Thailand’s Internal Security Operations Command in the Post-Counter-insurgency Period ISEAS Publishing <https://doi.org/10.1355/9789814786829-002>

Pye, Oliver. (2005) ค.จ.ก. Khor Jor Kor: Forest Politics in Thailand. Bangkok: White Lotus.

Vandergreest. P and Peluso N L. (2006). Empires of Forestry: Professional Forestry and State power in Southeast Asia.Part 1 , Environment and History.

บทที่ 5

เหมืองแร่และปิโตรเลียมบนที่ดินส.ป.ก.

ความเป็นมา ปัญหาในกระบวนการ

และความท้าทายต่อการให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดินส.ป.ก.

ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์

บทคัดย่อ

งานเขียนชิ้นนี้ทำความเข้าใจคำถามสำคัญเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก. ในประเด็นที่ว่า ควรมีการอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้หรือไม่ ในเมื่อหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้วที่ดินส.ป.ก. เป็นที่ดินปฏิรูป “เพื่อเกษตรกรรม” ทั้งนี้ โดยศึกษาผ่านกรณีที่เกิดการเหมืองแร่และปิโตรเลียมสามารถขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้

จากการทบทวนกฎหมาย ระเบียบ รวมทั้งเอกสารราชการที่เกี่ยวข้องประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มต่างๆในพื้นที่รวม 54 คน ผู้เขียนเสนอว่า พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยซึ่งอยู่ภายใต้แนวทางของการทำให้การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นทางการ (land formalization) รวมถึงการปะทะกันของอุดมการณ์ที่แวดล้อมการปฏิรูปที่ดินไทย ส่งผลให้นับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 มีการแก้ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดทางให้กิจการที่เป็นการขุดเจาะทรัพยากรธรณีมีค่าและกิจการที่มีใช้เกษตรกรรมอื่นๆ อีกจำนวนหนึ่งสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ อนึ่ง งานเขียนชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นว่า กระบวนการยินยอมให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.สำหรับกรณีเหมืองแร่และปิโตรเลียมซึ่งอยู่ในระดับจังหวัด ยังขาดความเป็นประชาธิปไตย โปร่งใส และเป็นธรรม เนื่องจากจุดยืนของส.ป.ก.เองที่คล้ายจะให้อำนาจในการตัดสินใจอนุญาตในกรณีดังกล่าวขึ้นอยู่กับหน่วยงานตามกฎหมายอื่น อีกทั้งกลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวก็เปราะบางต่อการขึ้นนำของบรรดาอำนาจในท้องถิ่น

ทั้งนี้ ผู้เขียนเสนอว่า การกระจายอำนาจการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก.สู่ท้องถิ่น ทั้งในด้านที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการใช้ที่ดินส.ป.ก.ตั้งแต่ในระดับยุทธศาสตร์ และในด้านของการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถลดจางผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการอนุญาตให้กิจการอุตสาหกรรมและพลังงานขนาดใหญ่เข้าใช้ที่ดินส.ป.ก. ขณะเดียวกันการเปิดรับข้อเท็จจริงที่ว่า ชาวบ้านที่อาศัยทำกินบนที่ดินส.ป.ก.ไม่ได้เป็น “เกษตรกรผู้หว่านไถ” ตามความหมายดั้งเดิม อีกทั้งพวกเขาควรได้รับสิทธิในการร่วมกำหนดทางเลือกในการใช้ที่ดิน ก็ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างการสงวนที่ดินส.ป.ก.ไว้สำหรับการทำเกษตรกรรมกับการขยายขอบเขตประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อาศัยทำกินบนที่ดินส.ป.ก.

บทนำ

แม้ว่าที่ดินภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะถูกมองว่าเป็นที่ดินที่ถูกสงวนไว้สำหรับการทำ "เกษตรกรรม" ตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แต่ในปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้รับรองกิจการอย่างน้อย 4 ประเภทที่ไม่ใช่การทำเกษตรกรรมให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก.ได้ โดยสองประเภทในจำนวนนี้ กล่าวคือกิจการที่นำทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ตามกฎหมายอื่นซึ่งในที่นี้คือกิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียม และ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” นั้น ได้นำไปสู่ข้อถกเถียงอันร้อนแรงนับตั้งแต่ครึ่งหลังของทศวรรษ 2550 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ปี 2564) โดยมีปรากฏการณ์สำคัญคือ ผลสะท้อนจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560 และ อ. 1728/2559 คำพิพากษาแรกมีผลเป็นการเพิกถอนระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งเดิมได้เปิดทางให้ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมสามารถขอใช้ที่ดินส.ป.ก. แม้ว่าในภายหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะได้มีคำสั่งเป็นการพิทักษ์ผู้ประกอบการ แต่ก็จำกัดขอบเขตเพียงเฉพาะรายเก่าที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.แล้วหรือได้รับสัมปทานไปแล้วก่อนหน้านี้เท่านั้น ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สมาคมผู้ประกอบการยังคงพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะผลักดันผ่านฝ่ายการเมืองให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กิจการรายใหม่ได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ สำหรับคำพิพากษาหลังแม้จะส่งผลให้ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าจากกังหันลมเพียงรายเดียวถูกเพิกถอนการอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก. แต่ก็ส่งผลสะท้อนเป็นอย่างมากต่อการกำหนดนิยามว่า กิจการกลุ่มใดบ้างที่ควรถูกพิจารณาว่า “สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

ในบทนี้ ผู้เขียนอ้างอิงแนวคิด การกำกับดูแลที่ดิน (land governance) ในการอธิบายถึง (ก) พัฒนาการโดยย่อของการปฏิรูปที่ดินที่นำมาซึ่งการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียม รวมถึงกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถขอใช้ที่ดินส.ป.ก. ได้ (ข) กระบวนการในระดับพื้นที่ของการอนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดินส.ป.ก.ในพื้นที่ศึกษาจังหวัดศรีสะเกษและกาฬสินธุ์ และ (ค) มุมมองและข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่สะท้อนให้เห็นความท้าทายต่อการให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดิน ส.ป.ก.

จากการอธิบาย 3 ประเด็นข้างต้น ผู้เขียนเสนอว่า⁸² (ก) ที่มาของการอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมสามารถใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เป็นผลสืบเนื่องจากการที่รัฐไทยเลือกที่จะปฏิรูปที่ดินในรูปแบบของ “กระบวนการทำให้การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นทางการ” (land formalization) รวมถึงการปะทะและประนีประนอมระหว่างอุดมการณ์การจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรและผู้ยากไร้กับอุดมการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก.ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด อนึ่ง การเลือกปฏิรูปที่ดินในรูปแบบดังกล่าว เกิดขึ้นภายใต้พัฒนาการของบริบทต่างๆ ได้แก่ การต่อต้านคอมมิวนิสต์ การขยายตัวของระบบทุนนิยมไทย การลดความตึงเครียดทางการเมืองของรัฐท่ามกลางการเคลื่อนไหวของเกษตรกรในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2510 และการแก้ไขปัญหาการ

⁸² ข้อมูลที่เสนอ มาจากงานวิจัยที่ดำเนินการตามวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการศึกษาจากเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยในส่วนของ การสัมภาษณ์เชิงลึก มีผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่ศึกษา 2 พื้นที่ ได้แก่ ชาวบ้านรวม 42 คน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้อง 7 คน ผู้นำท้องที่ 3 คน ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน และนักพัฒนาเอกชน 1 คน

อยู่อาศัยทำกินของชาวบ้านในเขตป่า (ข) การพลิกกลับของนโยบายโดยมีสถาบันตุลาการเป็นตัวแสดงสำคัญในปี 2560 คือการยึดโยงเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท่ามกลางกระแสวิพากษ์ต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก.ผิดวัตถุประสงค์ มิใช่เกิดจากข้อวิพากษ์ต่อผลกระทบจากการดำเนินกิจการเหล่านั้นต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และการทำเกษตรกรรมของคนในชุมชน และ (ค) ข้อกำหนดของกระบวนการขอรับความยินยอมในการใช้ที่ดินส.ป.ก.โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมถึงการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ และผู้ประกอบการที่ขอใช้ที่ดิน ส่งผลในด้านลบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสและเป็นธรรมของกระบวนการ

อนึ่ง ในงานเขียนชิ้นนี้ผู้เขียนต้องการชวนคิดว่า การเน้นย้ำแนวทางของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560 กล่าวคือการให้เหตุผลว่าการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และพลังงานใช้ที่ดินส.ป.ก.ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในกฎหมายแม่บทนั้น อาจสร้างผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมาย (unintended consequences) เนื่องจากอาจกลายเป็นการผูกให้ชาวบ้านที่อาศัยทำกินบนที่ดินส.ป.ก. ติดอยู่กับภาพลักษณ์ของความเป็น “เกษตรกร” ในความหมายของผู้ที่ทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นชาวบ้านในพื้นที่ศึกษาหรือเจ้าหน้าที่ส.ป.ก.ในระดับจังหวัด ต่างก็มองว่า แม้ภาพลักษณ์ดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองและต่อสู้ของชาวบ้านเมื่อกิจการที่เข้ามาในชุมชนสร้างผลกระทบด้านลบต่อพวกเขา แต่มันก็อาจกลายเป็นอุปสรรคที่จำกัดขอบเขตของการใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก.ของชาวบ้านให้สอดคล้องกับการทำเกษตรกรรม ทั้งๆที่ขอบเขตเช่นนี้อาจไม่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อาศัยทำกินบนที่ดินส.ป.ก.ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

การปฏิรูปที่ดินไทยและการเปิดทางให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดินส.ป.ก.

หากแบ่งตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในปัจจุบัน กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมซึ่งสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้มีอยู่ 4 กลุ่ม ได้แก่ (ก) “กิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆในเขตปฏิรูปที่ดิน” (ข) โครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ (ค) กิจการที่เป็นเรื่องของการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ตามกฎหมายอื่น ซึ่งในที่นี้ได้แก่ กิจการเหมืองแร่และกิจการปิโตรเลียม (ง) “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในช่วงกึ่งศตวรรษที่ผ่านมา สื่อมวลชนและสาธารณชนได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมากต่อกรณีการอนุญาตกิจการประเภทที่สาม โดยเฉพาะเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ อ.311/2560 ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอน ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 แม้ในเวลาต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้ออก กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 แต่กฎกระทรวงดังกล่าวก็จำกัดขอบเขตให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมเฉพาะรายที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.แล้ว (ในส่วนของกิจการเหมืองแร่) หรือได้รับสัมปทานแล้ว (ในส่วนของกิจการปิโตรเลียม) เท่านั้น สามารถได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ ทั้งนี้ ข้อวิพากษ์สำคัญของสื่อและขบวนการของสาธารณชนท่ามกลางความเคลื่อนไหวเหล่านี้คือ สมควรแล้วหรือไม่ที่จะอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมมาใช้ที่ดินส.ป.ก.

ที่ว่า เหตุใดที่ดินที่หากอิงตามเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายแม่บทคือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁸³ แล้ว ถือว่าได้ถูกกำหนดให้สงวนไว้เพื่อการ “เกษตรกรรม” จึงตกอยู่ในเงื่อนไขที่สามารถอนุญาตให้กิจการอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรกรรมสามารถขอใช้ได้ตั้งแต่แรก ประเด็นนี้เกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่งกับพัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินของไทย

จากการกระจายการถือครองที่ดิน (land redistribution) สู่การทำให้การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นทางการ (land formalization)

การอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก. มีที่มาที่เกี่ยวข้องกับ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย” ซึ่งมีลักษณะประการสำคัญคือเป็นการจัดสรรที่ดินของรัฐให้กับประชาชนโดยมีขอบเขตตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ดินของรัฐที่วันนี้โดยส่วนใหญ่เป็นที่ดินป่าไม้ ซึ่งส.ป.ก.ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้ นัยสำคัญของประเด็นนี้ก็คือ (ก) การนำที่ดิน “รัฐ” มาจัดสรรยอมไม่ใช้แนวทางการปฏิรูปที่ดินประเภทที่เรียกว่าการกระจายการถือครองที่ดิน (land redistribution) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ และ (ข) เมื่อมีการกำหนดเขตป่า ซึ่งจำนวนมากทับซ้อนกับพื้นที่ที่ราษฎรได้บุกเบิกไปก่อนหน้านี้แล้ว และต่อมากรมป่าไม้ได้มอบที่ดินนั้นให้ส.ป.ก. ส.ป.ก.จึงได้รับ “ทั้งดินทั้งคน” การปฏิรูปที่ดินในลักษณะนี้ จึงคล้ายกับกระบวนการที่เรียกว่า การทำให้การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นทางการ (land formalization)

แท้จริงแล้วแนวคิดตั้งต้นของการปฏิรูปที่ดินของไทยสอดคล้องกับทิศทางการกระจายการถือครองที่ดิน (land redistribution) หากแต่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายใต้การกำกับดูแลของส.ป.ก. ซึ่งเป็นรูปแบบการปฏิรูปที่ดินหลักในปัจจุบัน กลับเกิดขึ้นมาจากการถอยห่างจากแนวคิดดังกล่าว

ท่ามกลางกระแสการปฏิรูปที่ดินทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มุ่งกระจายการถือครองที่ดินไปยังเกษตรกรผู้ยากไร้และขาดแคลนที่ดิน (White, Borras, and Hall, 2014; Cousins, 2019) ในประเทศไทยเอง ก็ได้เกิดความเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าว 2 เหตุการณ์ คือ การผลักดันการปฏิรูปที่ดินผ่าน “เค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ” (สมุดปกเหลือง) ของปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2475 ภายใต้หลักการซื้อที่ดินจากคนรวย นำที่ดินมาพัฒนาต่อ และจัดให้ประชาชน (อภิวัฒน์รัตนวราหะ, 2558: 78) และการกำหนดเพดานการถือครองที่ดิน (the ceiling-redistributive model) คือการที่รัฐถือเอาที่ดินที่มีผู้ถือครองเกินกว่าที่เพดานกำหนด แล้วนำไปกระจายให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ดินหรือยากจน (Herring, 1983: 8) ในปี 2497 เหตุการณ์แรกเกิดขึ้นท่ามกลางโอกาสทางการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ส่วนเหตุการณ์หลังเกิดขึ้นภายใต้การส่งเสริมอุดมการณ์ชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้มองว่านโยบายที่ดินจะเป็นเครื่องมือ

⁸³ ตามที่ระบุไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 311/2560 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ “ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลผลิตเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตตลอดมา จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด”

สำคัญในการป้องกันชาวต่างประเทศเข้าไปจับจองที่ดิน อีกทั้งเป็นการขยายพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ สร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนไทยเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ (ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2553 อ้างในอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558: 103, 162) อย่างไรก็ตาม การผลักดันทั้งสองครั้งนี้ถูกล้มเลิกไป โดยที่เนื้อหาของสมุดปกเหลืองถูกวิจารณ์อย่างรุนแรงว่ามีลักษณะสอดคล้องกับลัทธิคอมมิวนิสต์ ขณะที่การกำหนดเขตการถือครองที่ดินถูกวิจารณ์ว่ากีดขวางการขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ ตลอดครึ่งแรกของทศวรรษ 2500 การปฏิรูปที่ดินไทยจึงมีลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดิน (land allocation) ให้กับผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน โดยมีเจ้าภาพที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น และแม้ว่าในปี 2518 การปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมจะได้กลายมาเป็นข้อถกเถียงอีกครั้งท่ามกลางการเคลื่อนไหวของเกษตรกรผู้เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินซึ่งส่งผลให้พวกเขากลายเป็นหนี้และสูญเสียที่ดินในเวลาต่อมา แต่ทว่า ข้อถกเถียงดังกล่าวไม่ได้ขยับไปสู่นโยบายการปฏิรูปที่ดินที่เน้นการกระจายการถือครองที่ดินแต่อย่างใด

ในทางตรงกันข้าม ความพยายามในการลดความตึงเครียดท่ามกลางการเคลื่อนไหวของเกษตรกรในปี 2518 กลับนำมาซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้สาระสำคัญของการปฏิรูปที่ดินครอบคลุมไปถึงการจัดที่ดินของ “รัฐ” โดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ แม้จะมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าที่ดินที่จะนำมาปฏิรูปได้นั้น ย่อมรวมถึงที่ดินที่ได้มาจากการจัดหาหรือการเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนที่มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ แต่เนื่องด้วยงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ส.ป.ก. ซึ่งอาจนำไปใช้ในการจัดหาที่ดินเอกชน มีจำนวนน้อย (ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, 2537: 92-93) การนำเอาที่รกร้างว่างเปล่าหรือป่าเสื่อมโทรมรวมทั้งที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้ราษฎร (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521 อ้างใน วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, 2552: 58) จึงกลายเป็นแนวทางหลักของส.ป.ก. ดังจะเห็นได้จากตัวเลขผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินระหว่างปี 2518-2524 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจากจำนวนที่ดินราว 6 ล้านไร่ที่อยู่ในโครงการปฏิรูปที่ดินในขณะนั้น ร้อยละ 68 เป็นที่ดินรัฐ โดยที่ดินป่าสงวนคิดเป็นร้อยละ 33.49 ของพื้นที่โครงการปฏิรูปทั้งหมด (สมภพ มานะรังสรรค์, 2525 อ้างใน ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, 2537: 92) และเนื่องจากพื้นที่ “ป่า” เหล่านี้จำนวนไม่น้อยเป็นพื้นที่ที่ราษฎรได้บุกเบิกไปก่อนหน้านี้แล้ว⁸⁴ จึงทำให้ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในนัยนี้ไปสอดคล้องกับแนวทางที่เรียกว่า การทำให้การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นทางการ (land formalization) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลบันทึก ทำให้ถูกกฎหมาย จัดทะเบียน ออกเอกสารสิทธิ และมอบหมายทรัพย์สินในที่ดินผ่านกลไกราชการ (Kelly and Peluso, 2015: 473) ในการนี้ถือว่ารัฐได้รับรอง จารึกสิทธิเหนืออาณาเขตเฉพาะอาณาเขตหนึ่งๆ รวมถึงเงื่อนไขในการเข้าถึงอาณาเขตนั้นๆ (Hall, Hirsch, and Li, 2011: 28 cited in Kelly and Peluso, 2015: 474) ดังจะเห็นได้ว่าการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในหลายพื้นที่ทำให้การอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าของชาวบ้านที่อยู่มาก่อนถูก “รับรอง” อย่างเป็นทางการ และเมื่อส.ป.ก.ได้ “รับรอง” การอยู่อาศัยทำกิน

⁸⁴ ข้อมูลจากพื้นที่ศึกษาของผู้เขียนทั้งสองพื้นที่ คือ ต.พราหมณ์ อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ และต.นาตาล อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์ รวมถึงข้อมูลจากงานเขียนก่อนหน้านี้นั้นใน ต.บ้านไร่และต.เวียงเตาปาก อ.เทพสถิต จ.ชัยภูมิ (ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์, 2563) ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าการอพยพของชาวบ้านเข้ามาสู่พื้นที่ที่รัฐเรียกว่า “ป่า” นี้ จะมีหลายระลอก แต่จุดตั้งต้นของการบุกเบิกในระลอกแรกๆซึ่งกินเวลานานสิบปีในทุกพื้นที่ล้วนเกิดขึ้นก่อนการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นๆ

ของชาวบ้านในเขตป่าแล้ว ก็ได้กำหนด “เงื่อนไข” ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้นให้ชาวบ้านปฏิบัติตาม อาทิ การห้ามซื้อขายที่ดิน การกำหนดให้สามารถใช้ที่ดินได้สำหรับกิจการบางประเภทเท่านั้น เป็นต้น

ส่วนหนึ่งของกระบวนการในการทำให้การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นทางการ (land formalization) นี้ เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เคยเป็นเขตพิพาททางการเมืองกล่าวคือ เป็นเขตพื้นที่ปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) มาก่อน เช่น กรณีของพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2530 ซึ่งเคยเป็นเป้าหมายของโครงการ สทก. ที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2522 โดยเป็นความพยายามของกรมป่าไม้ที่จะแก้ไขปัญหาของชาวบ้านที่ติดอยู่ในเขตป่า (จำนวนหนึ่งเป็นสหกรณ์หรืออยู่ในพื้นที่ปฏิบัติการของพคท. และจะถูกดึงเข้าร่วม “พัฒนาชาติไทย”) อันเป็นผลจากการประกาศเขตป่าของรัฐ โดยให้ “สิทธิทำกิน” ให้ชาวบ้านสามารถอยู่อาศัยและทำกินต่อไปในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ขัดต่อกฎหมายป่าไม้ (กรมป่าไม้, 2535 อ้างใน สุรินทร์ อันพรม, 2557: 83, 87) ในเวลาต่อมา พื้นที่ในโครงการ สทก. ดังเช่นกรณีของอำเภอท่าคันโทจึงได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา

อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรณีของการจัดที่ดินในเขตป่า ได้กลายเป็นแนวทางที่รัฐใช้ในการหลีกเลี่ยงการจัดหาที่ดินโดยการเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่ของเอกชน (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, บุญมี ลี และเทพกร ณ สงขลา, 2545: 47) เป็นการประนีประนอมกันระหว่างอุดมการณ์ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ (land to the tiller) (ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ, 2554: ก 5-2) กับแนวทางอนุรักษนิยมที่ต่อต้านการกระจายการถือครองที่ดิน (land redistribution) โดยมีลักษณะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง กล่าวคือใช้การปฏิรูปที่ดินแก้ไขปัญหามารุกที่ดินในเขตป่าสงวนของชาวบ้าน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535: 28) ดังปรากฏหลักฐานในมติคณะรัฐมนตรี 10 สิงหาคม 2520 ซึ่งให้เร่งรัดการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพและจำแนกที่ดินที่ไม่เหมาะสมออกเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่า และมติคณะรัฐมนตรี 1 กันยายน 2530 ซึ่งรัฐจะนำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกซึ่งเหลือจากการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ ตลอดจนที่สาธารณะประโยชน์และรกร้างว่างเปล่าที่ประชาชนเข้าบุกรุกทำกินมาจัดสรรให้แก่ราษฎร (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535: 28-29, 31) เป็นต้น

“ทั้งดิน ทั้งคน ทั้งทรัพยากร”: ที่ดินปฏิรูปและการอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดินส.ป.ก.

จุดเชื่อมโยงของการนำที่ดินป่าไม้ที่มี “ทั้งดินทั้งคน” มาปฏิรูปที่ดิน กับการยินยอมให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก. เกิดขึ้นเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ในการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ทำให้เกิดจุดเชื่อมโยงดังกล่าว ผู้เขียนอธิบายบริบทและแรงผลักดันของตัวแสดงที่ทำให้เกิดมาตราในพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎกติกาที่ตามมา รวมถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องตามกรอบของมนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” (land governance)

ดังที่กล่าวไปข้างต้น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการจัดการแก้ไขปัญหาป่าไม้ ซึ่งเป็นวาระสำคัญทางการเมืองมาตั้งแต่ทศวรรษ 2520 และหากพิจารณาว่าในเวลาต่อมา ส.ป.ก.ได้รับที่ดินจากกรมป่าไม้มารว 44 ล้านไร่⁸⁵ (ถูกกันคืนให้กรมป่าไม้ 13.63 ล้านไร่) ตามมติคณะรัฐมนตรี 4 พฤษภาคม 2536 ที่เห็นชอบให้มอบพื้นที่ป่าสงวนฯเสื่อมโทรมให้ส.ป.ก.เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติม⁸⁶ (ภูษิต พรหมมาณพ, ม.ป.ป.) อาจกล่าวได้ว่า การแก้ไขมาตรา 26(4) ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อเปิดทางให้เกิดการถ่ายโอนที่ดินจำนวนมากจากกรมป่าไม้มาสู่ ส.ป.ก. เนื่องจากมันระบุให้ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

หากมาตรา 26(4) เป็นการเปิดทางให้มีการนำที่ดินป่าไม้จำนวนมาก ซึ่งไม่ใช่มีแต่คนกับดินแต่ยังมี “ทรัพยากรในดิน” ที่มีมูลค่ามหาศาลทางเศรษฐกิจ มาจัดสรรภายใต้การดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ดังที่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560 ระบุว่า “แม้จะมีการกันพื้นที่ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่างๆ คืนให้แก่กรมป่าไม้เป็นส่วนใหญ่แล้ว แต่ยังคงมีที่ดินแปลงเล็กๆที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่างๆปะปนอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน”) มาตรา 30 วรรคห้า ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการยินยอมให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ โดยมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้สำหรับ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้

แม้ว่าประกาศที่เกี่ยวข้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี 2533⁸⁷ ยังกำหนดให้ประเภทของ “กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” อยู่ในขอบเขตของงานวิชาการเกษตร การส่งเสริมพัฒนาการผลิต แปรรูป จำหน่าย และการตลาดผลิตผลทางการเกษตร แต่ก็เห็นได้ชัดว่า การกำหนดให้มีมาตรา 30 วรรคห้า นั้นมุ่งหมายถึงการอนุญาตกิจการที่กินขอบเขตกว้างขวางกว่านั้น ทั้งนี้ ในประกาศฯ ปี 2533 เองก็ได้เปิดช่องไว้ว่า สำหรับกิจการอื่นที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ขึ้นอยู่กับพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) สำหรับ คปก. นั้น ถือได้ว่าเป็น “บอร์ด” ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติแผนงานและโครงการรวมถึงงบประมาณค่าใช้จ่ายของส.ป.ก. ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญคือ คปก. ประกอบไปด้วยตัวแทนจากหลากหลายหน่วยงาน อาทิ หน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น โดยที่กระทรวงเหล่านี้ต่างก็มีเป้าหมายของตนเอง ดังเช่นกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีกรมทรัพยากรธรณีเป็นหน่วยงานในกำกับ และกรมทรัพยากรธรณีในช่วงเวลาก่อนการปฏิรูประบบราชการ (ปี 2545) ก็มีภารกิจหลักหลายประการ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการอนุญาตอาชญาบัตรสำรวจแร่ ประทานบัตรทำเหมืองแร่ และให้สัมปทานปิโตรเลียม

⁸⁵ ตัวเลข 44 ล้านไร่ ที่กรมป่าไม้ส่งมอบระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม 2535 ถึง 30 ธันวาคม 2536 ประกอบด้วยพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร (โซน A) จำนวน 7 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซน E) จำนวน 37 ล้านไร่

⁸⁶ โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากพบว่ายังมีราษฎรทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

⁸⁷ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ความมุ่งหมายที่อยู่เบื้องหลังมาตรา 30 วรรคห้าปรากฏอย่างเด่นชัดท่ามกลางความเคลื่อนไหวให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรม โดยเฉพาะกลุ่มกิจการเหมืองแร่ สามารถขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ ซึ่งได้แก่ การที่ ส.ป.ก. มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี 2534 ขอให้ให้ความเห็นว่า คปก. มีอำนาจกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก.ในกรณีที่ดินไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมหรือเหมาะสมจะใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือไม่ และการที่ในปี 2537 หนึ่งปีให้หลังจากการส่งมอบที่ดินจากกรมป่าไม้ไปยังส.ป.ก. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด กษ 0706.02/2844 ลงวันที่ 31 มกราคม 2537 ไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้ส.ป.ก.พิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถดำเนินการนำทรัพยากรธรณีที่มีค่า เช่น ดีบุก ทองคำ และแร่ธาตุต่างๆ ในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มาใช้ได้(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560: 31-32)⁸⁸ อย่างไรก็ตาม ความพยายามผลักดันให้แก้ไขกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการนี้ไม่เป็นผล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของส.ป.ก.ส่วนหนึ่งต้องการคงเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกฎหมายแม่บท คือการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินสำหรับทำเกษตรกรรม อีกทั้งยังต้องการสงวนรักษาที่ดินส.ป.ก.ไว้เนื่องจากเห็นว่าเป็นที่ดินผืนสุดท้ายในประเทศไทยที่ยังสามารถคุ้มครองให้คงไว้สำหรับการเกษตรกรรมได้ (ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สัมภาษณ์ 28 กรกฎาคม 2563)

ทว่า ในท้ายที่สุด การปะทะกันของอุดมการณ์ที่ฝ่ายหนึ่งยึดโยงเจตนารมณ์ดั้งเดิมและอีกฝ่ายหนึ่งมุ่งไปยังการใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก.ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ประกอบกับแรงผลักดันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้นำมาสู่บันทึกข้อตกลง 1 ฉบับ และระเบียบ/ประกาศที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 2540 ได้แก่ (ก) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมทรัพยากรธรณีกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรณีชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 9 เมษายน 2541 ซึ่งเป็นการยินยอมให้ใช้ที่ดิน เพื่อการสำรวจแร่ หรือเพื่อการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ข) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรณีชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ระเบียบฉบับนี้ เน้นการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่สามารถเข้าใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้เป็นหลัก แต่ก็ได้เปิดทางไว้ในข้อ 10 (6) ว่าส.ป.ก.สามารถยินยอมให้ใช้พื้นที่ส.ป.ก. “เพื่อหาประโยชน์จากทรัพยากรธรณีชาติอย่างอื่น” ซึ่งในประเด็นนี้ ในเวลาต่อมา ได้มีการตีความให้เข้ากับกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียม และ (ค) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการ

⁸⁸ ในประเด็นนี้ กรมป่าไม้เองก็มิได้มีเจตจำนงที่จะส่งมอบและให้ส.ป.ก.มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นอย่างเต็มที่ กล่าวคือ หากพิจารณา "บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538" นั้น ได้กำหนดพื้นที่ที่ต้องมีการ "กันคืน" กรมป่าไม้ 7 ประเภท โดยในจำนวนนี้ รวมถึง พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า เป็นต้น อนึ่ง ต่อมา หากพิจารณา "บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่า เรื่องเสร็จที่ 864/2551" จะเห็นได้ว่า ในกรณีพื้นที่ซึ่งมีลักษณะที่ (1) เตรียมกันคืนให้กรมป่าไม้ และ (2) แม้จะได้รับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ แต่ที่ดินยังมีสภาพเป็นป่า ตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ในกรณีเช่นนี้ กรมป่าไม้เห็นว่าในกรณีแรก อำนาจในการพิจารณาให้ความยินยอมสำรวจหรือทำเหมืองแร่อยู่ในการพิจารณาของกรมป่าไม้ ขณะที่กรณีหลัง กรมป่าไม้เห็นว่าควรให้การพิจารณาอนุญาตประทานบัตรต้องส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการก่อนด้วย

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2543 ซึ่งเป็นการแก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ปี 2533 โดยให้เพิ่มเติม “ข้อ 1.5” ให้กิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินกินความครอบคลุมถึงกิจการที่ดีความได้ว่า เป็นการ บริการหรือเกี่ยวข้องกับความป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตปฏิรูปที่ดิน อนึ่ง ในปี 2556 ได้มีการกำหนดบัญชีแนบท้ายระเบียบการกิจการในข้อ 1.5 หลายรายการ รวมถึงการ ผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานธรรมชาติ-พลังงานลมด้วย

สถาบันตุลาการและการ “พลิกกลับ”

นับจากการออกระเบียบ/ประกาศที่เกี่ยวข้องในปี 2541 ปี 2543 และปี 2556 กิจการ อุตสาหกรรมและพลังงานจำนวนมากก็ได้ทยอยเข้ามาขออนุญาตใช้ที่ดินส.ป.ก. อย่างไรก็ตาม ในช่วง ปลายทศวรรษ 2550 และต้นทศวรรษ 2560 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ กล่าวคือ การ ยกเลิกการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินส.ป.ก. เว้นเสียแต่ ว่าเป็นกิจการเหมืองแร่รายที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.แล้ว หรือกิจการปิโตรเลียมที่ได้รับ สัมปทานมาก่อนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 31/2560 การ “พลิกกลับ” ครั้งนี้เป็น ผลจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม

คำพิพากษาดังกล่าวมีมูลเหตุมาจากหนังสือร้องเรียนของชาวบ้านกรณีสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินฉะเชิงเทราอนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินส.ป.ก.ทำเหมืองแร่ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินให้เหตุผล ประกอบการยื่นฟ้องว่า ระเบียบคปก. เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขต ปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดยืนตามศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอน ระเบียบฯปี 2541 โดยให้เหตุผลว่า ระเบียบดังกล่าวไม่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของ กฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยในแง่ของวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมนั้น ศาลอ้างอิงมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เห็นว่า ครอบคลุมเฉพาะ "การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวม ตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ... การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น" ขณะที่เจตนารมณ์คือเหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น ศาลพิเคราะห์ว่า คือการมุ่งแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่สูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน เสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูง เกินสมควร และที่ดินขาดการบำรุงรักษาทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องแก้ไข ด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน

จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งอ้างอิงกฎหมายแม่บท เป็นการย้อนกลับไปที่ อุดมการณ์ที่ยึดโยงเจตนารมณ์ดั้งเดิมคือการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินเพื่อการ เกษตรกรรม เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวทางของคำพิพากษาซึ่งทำให้เกิดการพลิกกลับของทิศทางการใช้ ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. นี้ เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับปัญหา “การ

ใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ผิดวัตถุประสงค์” เช่น การสร้างหอพัก รีสอร์ท เป็นต้น (ไทยรัฐออนไลน์, 2557; ไทยรัฐออนไลน์, 2558) และแม้ว่าในหลายพื้นที่ที่มีการยินยอมให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมเข้าไปดำเนินการบนที่ดินส.ป.ก. จะเต็มไปด้วยความขัดแย้งจากการที่ชาวบ้านร้องเรียนหรือแสดงความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินกิจการต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม รวมถึงการทำเกษตรกรรมของพวกเขา โดยแทบทั้งหมดปรากฏเป็นข่าวในสื่อต่างๆ (ไทยพับลิก้า, 2556; มติชนออนไลน์, 2562; กิตติพงษ์ ทุนเพิ่ม, 2562) แต่ประเด็นเหล่านี้ไม่ได้ส่งผลต่อการเพิกถอนระเบียบฯ ปี 2541

ไม่ถึง 3 เดือนหลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ อ.311/2560 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 31/2560 โดยอ้างถึงอุดมการณ์ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก.ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและปรับเปลี่ยนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ ประกอบกับอ้างถึงข้อกังวลเกี่ยวกับการฟ้องร้องที่อาจตามมาหากมีการยกเลิกการยินยอมให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมสามารถใช้ที่ดิน ส.ป.ก. คำสั่งดังกล่าวทำให้เกิดการ “พลิกกลับ” ของแนวนโยบายอีกครั้ง กล่าวคือ ยังคงให้กิจการเหมืองแร่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.แล้ว และกิจการปิโตรเลียมที่ได้รับสัมปทานแล้วก่อนที่คำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 31/2560 ใช้บังคับ สามารถได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ ทั้งนี้ คำสั่งหัวหน้าคสช. ดังกล่าว ยังได้ครอบคลุมถึงการอนุญาตให้กิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.แล้วก่อนที่คำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 31/2560 ใช้บังคับสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ต่อไป อนึ่ง กิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมถือว่าจัดอยู่ในประเภท “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องในปี 2556⁸⁹ มิใช่กิจการตามระเบียบฯปี 2541 ทว่า การที่ต้องกำหนดกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมไว้ในคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 31/2560 ด้วยนั้น เป็นผลจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอีกฉบับหนึ่งคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1728/2559 ซึ่งให้แนวทางว่า กิจการกั้นลมผลิตกระแสไฟฟ้ามิใช่กิจการที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยตรง จึงมิใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน⁹⁰ ถึงแม้ว่าในภายหลังคำพิพากษาดังกล่าวจะถูกตีความว่ามีผลผูกพันเฉพาะบริษัทคู่ความหรือคู่คดีเท่านั้น

ในเวลาต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 31/2560 นับแต่นั้นจนถึงปัจจุบัน (ปี 2564) ยังคงมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มธุรกิจเหมืองแร่ให้เกิดการพลิกกลับของนโยบายอีกครั้ง กล่าวคือ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เปิดทางให้กิจการเหมืองแร่รายใหม่สามารถ

⁸⁹ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ประกาศ ณ วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2556

⁹⁰ เนื่องจากข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) กำหนดลักษณะสำคัญของกิจการ คือ ต้องเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ดำเนินการเพื่อขอความยินยอมในการใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ ทว่า ดังที่ได้มีการระบุไว้ในคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 31/2560 ข้อ 8 แนวทางดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายย้อนหลังไปตั้งแต่ปี 2532 เท่านั้น

การมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในกระบวนการอนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดิน ส.ป.ก.

การปะทะกันของอุดมการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ไม่เพียงแต่ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ที่ดินส.ป.ก. เท่านั้น ผลการศึกษาในระดับพื้นที่ยังชี้ให้เห็นว่า ในกลุ่มผู้ให้ข้อมูลไม่ว่าจะเป็นชาวบ้านที่อาศัยทำกินในพื้นที่ส.ป.ก. หรือเจ้าหน้าที่ส.ป.ก. ในระดับจังหวัด ต่างก็มีความยุ่งยากใจในการให้น้ำหนักความสำคัญระหว่างการพัฒนาพื้นที่ที่ส.ป.ก.ให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม กับการปรับเปลี่ยนให้การใช้ที่ดินส.ป.ก.สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่า การอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดินส.ป.ก.เป็นสิ่งที่สามารถทำได้แต่ต้องเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและไม่ส่งผลกระทบใดๆต่อผู้อาศัยทำกินบนที่ดินส.ป.ก.เท่านั้น และที่สำคัญคือ กระบวนการในการอนุญาตกิจการเหล่านั้นต้องอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นธรรม (democratic, fair land governance) อย่างไรก็ตาม จากมุมมองของชาวบ้านในพื้นที่ศึกษา กระบวนการที่พวกเขาคาดหวังว่าจะเห็น ไม่ได้เป็นอย่างที่คาด

กระบวนการอนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดินส.ป.ก.

ก่อนที่กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมจะได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้นั้น จะต้องมีการดำเนินการขออนุญาตคู่ขนาน โดยด้านหนึ่งคือ การขออนุญาตประกอบกิจการ กล่าวคือทำให้ได้มาซึ่ง อาชญาบัตรสำรวจแร่ ประทานบัตรเหมืองแร่ หรือสัมปทานปิโตรเลียม และอีกด้านหนึ่งคือ การขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินจากส.ป.ก. ภายใต้ระเบียบเรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

ในส่วนของการขออนุญาตประกอบกิจการนั้น สำหรับกิจการเหมืองแร่ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติแร่ และระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร โดยเป็นการยื่นเอกสารต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ประกอบด้วย (ก) ความเห็นในการขอประทานบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) รายงานลักษณะธรณีวิทยาแหล่งแร่และแผนผังโครงการทำเหมือง

(ค) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ (EHIA) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

พิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม อนึ่ง ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดยอาศัยความเห็นจากคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตสำรวจและทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ ทั้งนี้ ก่อนการพิจารณาอนุญาต สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด จะได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบปัญหามวลชน โดยเป็นการสอบถามผู้ปกครองท้องถิ่นด้วย

ขณะที่ในกรณีของการยื่นคำขอสัมปทานปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 นั้น ผู้ประกอบการต้องจัดทำหลักฐาน โครงการประกอบคำขอ และผลประโยชน์พิเศษ เช่น ทุนการศึกษา โบนัสลงนาม โบนัสการผลิต เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้สัมปทาน จะรวมถึงคุณสมบัติและความน่าเชื่อถือของผู้ยื่นขอสัมปทาน โครงการสำรวจ ข้อผูกพันด้านปริมาณงาน ปริมาณเงิน และผลประโยชน์พิเศษที่เสนอให้แก่รัฐ ทั้งนี้ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติและคณะกรรมการพิจารณาคำขอสัมปทานปิโตรเลียมจะพิจารณาคูณสมบัติของผู้ยื่นขอสัมปทาน เสนอเข้าสู่การกลั่นกรองของคณะกรรมการปิโตรเลียม หลังจากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนการผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติคือคณะรัฐมนตรี

อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นสำคัญในด้านของการขออนุญาตประกอบกิจการคือการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมตามประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกิจการเหมืองแร่หรือกิจการปิโตรเลียมก็ต้องผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการแนะนำโครงการและให้ข้อมูลขอบเขตการศึกษาของโครงการรวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อกังวลต่อขอบเขตการศึกษา และครั้งที่สองเป็นการรับฟังความคิดเห็นในระหว่างการจัดเตรียมร่างรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ที่มาของความคิดเห็นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นครั้งแรกพบว่า ผู้นำท้องที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างสำคัญ เนื่องจากการใช้ทั้งแบบสอบถามในการเก็บข้อมูลราษฎรระดับครัวเรือนซึ่งแบบสอบถามดังกล่าวถูกกระจายผ่านผู้นำท้องที่คือผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ข้อคิดเห็นจากผลการประชุมประชาคมหมู่บ้านซึ่งจัดโดยผู้นำท้องที่ และผลการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล มาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณา (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, 2555: 3-27)

ดังที่กล่าวไปข้างต้น ระหว่างที่ผู้ประกอบการดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการ ก็จะต้องดำเนินการเพื่อขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินจากส.ป.ก.ไปด้วย ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ผู้นำท้องที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการได้มาซึ่งเอกสารที่ผู้ประกอบการจะต้องยื่นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ดังจะเห็นได้ว่า นอกจากกลุ่มเอกสารแสดงและยืนยันตัวตนของผู้ประกอบการรวมทั้งหลักฐานการขออนุญาตตามกฎหมายอื่น (เช่น สำเนาประทานบัตร สำเนาสัมปทาน เป็นต้น) แล้ว ยังมีเอกสารสำคัญได้แก่ แผนงานโครงการ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แผนฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน หนังสือยินยอมสละสิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินนั้นหรือหนังสือยินยอมจากผู้ทำประโยชน์ในที่ดินกรณีที่ยังไม่ได้จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ รายงานการประชุมประชาคมหมู่บ้านในท้องที่ที่ขอรับความยินยอม และ

รายงานการประชุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แสดงมติการพิจารณาพื้นที่นั้นๆว่าไม่เป็นบริเวณที่มีทัศนียภาพอันควรรักษาไว้และไม่มีปัญหากระทบที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง ทั้งนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดทำหน้าที่รวบรวมเอกสารเหล่านี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่มีเป้าหมายและผลประโยชน์เกี่ยวกับการจัดการที่ดินแตกต่างกัน เช่น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด พาณิชยจังหวัด รวมไปถึงอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น

ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและผู้ประกอบการในจังหวัดศรีสะเกษและกาฬสินธุ์

ความผิดหวังต่อกระบวนการในการยินยอมให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดินส.ป.ก. สะท้อนให้เห็นจากกรณีของพื้นที่ศึกษาของผู้เขียนสองพื้นที่ พื้นที่แรกคือการใช้ที่ดินส.ป.ก.ของกิจการเหมืองแร่อุตสาหกรรมประเภทหินบะซอลต์ใน ต.พราน อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ และพื้นที่ที่สองคือการใช้ที่ดินส.ป.ก.ของกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียมใน ต.นาตาล อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์

สำหรับที่ดินส.ป.ก.ที่ผู้ประกอบการกิจการเหมืองหินได้รับอนุญาตให้ใช้ในจังหวัดศรีสะเกษนั้น อยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นนำของประเทศคือเป็นแหล่งผลิตทุเรียนภูเขาไฟเพื่อการส่งออก โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติอนุญาตให้ผู้ประกอบการใช้พื้นที่ส.ป.ก.ได้เป็นระยะเวลา 10 ปี เริ่มต้นในปี 2557 ภายใต้เงื่อนไขคือต้องมีการประเมินว่าพื้นที่นั้นๆ กล่าวคือบริเวณที่จะมีการขุดเจาะเหมือง ไม่มีความเหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร, 2557) ไม่กี่ปีให้หลังจากที่ผู้ประกอบการได้เริ่มระเบิดหินในปี 2559 ชาวบ้านได้เริ่มตั้งข้อสังเกตว่าการเจาะน้ำบาดาลในหมู่บ้านยากลำบากกว่าที่เคยเป็นมา กล่าวคือ ต้องเจาะในระดับที่ลึกขึ้น เช่น จาก 40 เมตร กลายเป็น 60 เมตรหรือมากกว่า โดยพวกเขาสันนิษฐานว่าเป็นผลจากการที่หลุมขุดของเหมืองหินมีความลึก ทำให้น้ำใต้ดินไหลลงไปในเหมือง สำหรับการได้รับผลกระทบเรื่องน้ำทำการเกษตรนี้พบว่าชาวบ้านในคุ้มบ้านแต่ละจุดได้รับผลกระทบแตกต่างกัน คุ้มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือคุ้มต้นน้ำซึ่งอยู่ห่างจากเหมืองไม่ถึง 1 กิโลเมตร

ท่ามกลางการร้องเรียนของชาวบ้าน ในเดือนมกราคม 2562 ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้ากลุ่มอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานอุตสาหกรรมจ.อุบลราชธานี ผู้อำนวยการส่วนทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจ.ศรีสะเกษ ปลัดอ.ขุนหาญ เกษตรอ.ขุนหาญ กำนันต.พราน และผู้ประกอบการเหมือง ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่าระดับน้ำใต้ดินที่ต่ำลงในพื้นที่หมู่บ้านเกี่ยวข้องกับการทำเหมือง และนำมาซึ่งการทำบันทึกข้อตกลงแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยให้ผู้ประกอบการหยุดสูบน้ำออกจากขุมเหมือง (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดศรีสะเกษ, 2562) ข้อสังเกตประการสำคัญในประเด็นนี้ คือ ข้อตกลงระหว่างชาวบ้านกับผู้ประกอบการนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกลุ่มต่างๆในหมู่บ้าน เนื่องจากมีเพียงชาวบ้านคุ้มต้นน้ำเท่านั้นที่ได้ทำข้อตกลงกับผู้ประกอบการ ในขณะที่ชาวบ้านคุ้มกลางน้ำและท้ายน้ำมองว่าข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้เป็นประโยชน์กับตนเอง และยังคงมีความกังวลเกี่ยวกับปัญหาสวนขาดน้ำทำการเกษตรอยู่อย่างต่อเนื่อง บางกลุ่มต้องการเรียกร้องให้มีการยุติการทำเหมือง ขณะเดียวกันพวกเขาก็มีข้อกังขาว่าเหตุใดส.ป.ก.จึงอนุญาตให้กิจการอุตสาหกรรมและพลังงานสามารถใช้

ที่ดินภายใต้การกำกับดูแลของส.ป.ก. โดยไม่มีการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการทำเกษตรกรรม ในเมื่อตามความเข้าใจของชาวบ้าน ส.ป.ก.เองต้องการสงวนที่ดินไว้ให้ “เกษตรกร” ทำ “เกษตรกรรม”

แม้ว่าในปัจจุบัน จะมีรายงานว่า ผู้ประกอบการได้ยุติการทำเหมืองชั่วคราวเนื่องจากความลึกในการขุดเจาะเกินกว่าระเบียบที่กำหนด แต่ยังคงมีความเคลื่อนไหวเพื่อเตรียมขุดเหมืองในจุดใหม่ในพื้นที่สัมปทานเดิม อีกทั้ง ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 2 ประจำปี 2563 ในเดือนเมษายน คณะกรรมการได้มีมติอนุญาตให้บริษัทสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ (มติชน, 2563) อนึ่ง การที่ประเด็นผลกระทบจากการดำเนินการของเหมืองแร่ต่อระดับน้ำใต้ดินไม่เคยได้รับการสำรวจอย่างชัดเจน กล่าวคือไม่เคยมีการเชิญส่วนทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดศรีสะเกษ ลงไปสำรวจก่อนการอนุญาตประกอบกิจการ ทำให้กรณีนี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความขัดแย้งที่เกิดจากการอนุญาตให้กิจการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำเกษตรกรรมในพื้นที่ใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกให้คำนิยามว่า สงวนไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม

ในส่วนของพื้นที่ศึกษา ภาพลึกลับนั้น ที่ดินส.ป.ก.ที่ผู้ประกอบการกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียมได้รับความยินยอมให้ใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมในกลุ่มพืชพาณิชย์สำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ อ้อย มันสำปะหลัง และข้าว ในพื้นที่นี้ ชาวบ้านจากกลุ่มหมู่บ้านที่ผู้วิจัยเรียกว่า “ชุมชนหนองมูล”⁹¹ ต.นาตาลมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบจากการประกอบกิจการฯ เนื่องจากได้รับคำบอกเล่าประสบการณ์จากชาวบ้านในจังหวัดเดียวกันและในพื้นที่อื่นๆของภาคอีสาน เช่น ชาวบ้านคำไผ่-โนนสง่า ภาพลึกลับที่ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลของก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์จากการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียมของผู้ประกอบการรายเดียวกัน หรือชาวบ้านในจังหวัดอุดรธานีที่ได้รับผลกระทบทางการเกษตร เช่น ยางพาราไม่มีน้ำยาง มันสำปะหลังเกิดโรคใบเหลือง เป็นต้น พวกเขาจึงได้รวมขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านการสำรวจและผลิตก๊าซปิโตรเลียมแปลงสัมปทานบนบก L27/43 ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวร่วมกันของชาวบ้านในพื้นที่หลายหมู่บ้านของจ.ภาพลึกลับและจ.ขอนแก่น ทั้งนี้ ในส่วนของโครงการสำรวจก๊าซปิโตรเลียมได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในเขตพื้นที่ “ชุมชนหนองมูล” ในปี 2553 ต่อมาในปี 2556 ผู้ประกอบการได้ขออนุญาตใช้พื้นที่ส.ป.ก.อีกครั้งโดยเปลี่ยนพื้นที่ในการขุดเจาะก๊าซปิโตรเลียมมายังอีกหมู่บ้านหนึ่งในเขตชุมชนเดียวกัน สร้างความกังขาให้กับชาวบ้านในพื้นที่เนื่องจากการกระทำดังกล่าวย่อมหมายความว่าเอกสารประกอบการขออนุญาตใช้ที่ดินส.ป.ก.เพื่อสำรวจขุดเจาะกับพื้นที่ที่ทำการขุดเจาะไม่ตรงกัน

ความไม่โปร่งใสของกระบวนการทำให้ชาวบ้านชุมชนหนองมูลได้ตัดสินใจรวมตัวเข้าร่วมการประชุมสภาเทศบาล ในวาระที่ผู้ประกอบการต้องนำความเห็นของเทศบาลไปประกอบการยื่นขอต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ใช้พื้นที่ปฏิรูปที่ดินของส.ป.ก.ในปี 2557 โดยมติของที่ประชุมไม่ยินยอมให้ผู้ประกอบการใช้พื้นที่ อนึ่ง ในปี 2563 ผู้ประกอบการได้ “ปิดหลุม” ขุดเจาะในบริเวณพื้นที่ชุมชนหนองมูล โดยมีเหตุผลอย่างเป็นทางการคือ ปริมาณของก๊าซไม่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ อนึ่ง ข้อสังเกตประการสำคัญในประเด็นนี้ของชาวบ้านในพื้นที่ คือ เหตุใดโครงการที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของชุมชนจึงได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก. ในเมื่อหลักการประการสำคัญ

⁹¹ ผู้เขียนใช้ชื่อสมมติ เพื่อเหตุผลในเชิงจริยธรรมการวิจัย โดยในส่วนของพื้นที่ศึกษาในจังหวัดกาฬสินธุ์ ใช้ชื่อว่า ชุมชน “หนองมูล” เนื่องจากศึกษาในพื้นที่ของชุมชนที่เดิมมีหลายหมู่บ้านอยู่ร่วมกัน

ของส.ป.ก.คือ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้ที่อาศัยทำกินบนที่ดินส.ป.ก. นอกจากนั้น ชาวบ้านยังมีข้อสงสัยว่า เหตุใดกิจการที่ส่งผลกระทบอย่างสูงต่อชาวบ้านและชุมชนจึงได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้นับตั้งแต่ทศวรรษ 2540 แต่การพิจารณาอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถใช้ที่ดินในการประกอบกิจการอื่นๆที่มีใช้เกษตรกรรม เช่น การทำร้านค้าแพ การทำโฮมสเตย์ที่มีลักษณะเป็นการสร้างโรงเรือนแยกออกมา เป็นต้น จึงเป็นไปได้ง่ายเกินไป เพราะประเภทของการใช้ที่ดินไม่เป็น “เกษตรกรรม”

ช่องว่างของการรวบรวมเอกสาร: คำถามต่อการมีส่วนร่วม และความโปร่งใส

จากการศึกษาเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ชาวบ้านในพื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่งรวมจำนวน 42 คน นักวิชาการกลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดินและนิติกรของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจ.ศรีสะเกษและจ.กาฬสินธุ์รวมจำนวน 4 คน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นผู้อนุญาตประกอบกิจการและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 3 คน ผู้นำท้องที่และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 4 คน รวมถึงนักพัฒนาเอกชนที่ร่วมเคลื่อนไหวคัดค้านการดำเนินกิจการกับชาวบ้านในพื้นที่กาฬสินธุ์ จำนวน 1 คน ผู้เขียนพบว่า การที่ขั้นตอนการขออนุญาตใช้ที่ดินส.ป.ก. ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยเป็นการพิจารณาจากเอกสารที่ทางผู้ประกอบการเป็นผู้รวบรวมมา ประกอบกับการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องที่ และผู้ประกอบการ ในการให้ได้มาซึ่งเอกสารเหล่านั้น ส่งผลเสียต่อการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่และความโปร่งใสของกระบวนการ จนกระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับผู้ประกอบการในท้ายที่สุด ทั้งนี้ อิทธิพลของผู้เลือกตั้งเป็นตัวกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ทุนหรือให้โทษต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่าชาวบ้านผู้ให้ข้อมูลจะมีท่าทีแตกต่างกันไปต่อการที่ผู้ประกอบการได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.ในเขตชุมชนของพวกเขา กล่าวคือ มีทั้งกลุ่มที่คัดค้าน กลุ่มที่เห็นว่าทำได้ และกลุ่มที่แสดงออกว่าไม่ได้ให้ความสนใจ แต่ท่าทีเหล่านี้มีจุดร่วมที่สำคัญคือ ผู้ประกอบการได้เข้ามาดำเนินการบางอย่างที่เป็นประโยชน์กับชาวบ้านส่วนหนึ่งในหมู่บ้าน (เช่น การสร้างสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับชุมชน การได้รับประโยชน์จากกองทุนพัฒนาหมู่บ้านและกองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ ซึ่งทั้งสองกองทุนถูกกำหนดให้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เป็นต้น) ทว่าก็ไม่อาจสรุปได้ว่าการดำเนินกิจการเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้าน ในทางกลับกันผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ระบุว่าการดำเนินกิจการส่งผลเสียหรือคาดว่าจะส่งผลเสียต่อคนหลายกลุ่มในชุมชน เช่น การทำเหมืองหินส่งผลให้ระดับน้ำใต้ดินซึ่งชาวบ้านใช้ในการทำเกษตรกรรมลดต่ำลง หรือการเตรียมสำรวจและผลิตก๊าซปิโตรเลียมก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและวิถีการดำรงชีพของชาวบ้านในพื้นที่อื่นๆมาแล้วก่อนหน้านี้ อนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่า การที่ชาวบ้านแทบไม่มีส่วนร่วมใด ๆ กับกระบวนการขอรับความยินยอมในการใช้ที่ดินส.ป.ก.ของผู้ประกอบการ เป็นสาเหตุสำคัญของความไม่ไว้วางใจและเป็นที่มาของผลกระทบที่ชาวบ้านและชุมชนได้รับจากการดำเนินกิจการ

จากมุมมองของชาวบ้านและนักพัฒนาเอกชน ในบรรดาเอกสารที่ผู้ประกอบการต้องรวบรวมเพื่อยื่นขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดิน มี 3 ขั้นที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการมีส่วนร่วมในการ

กำกับดูแลที่ดินส.ป.ก.ของชาวบ้านในพื้นที่ เอกสารเหล่านี้ ได้แก่ หนังสือยินยอมสละสิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินนั้นหรือหนังสือยินยอมจากผู้ทำประโยชน์ในที่ดินกรณีที่ยังไม่ได้จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ รายงานการประชุมประชาคมหมู่บ้านในท้องที่ที่ขอรับความยินยอม และรายงานการประชุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แสดงมติการพิจารณาพื้นที่นั้นๆว่าไม่เป็นบริเวณที่มีทัศนียภาพอันควรรักษาไว้และไม่มีปัญหากระทบที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง

กล่าวได้ว่า ที่มาของเอกสารทั้งสาม เกี่ยวข้องกับความสามารถในการร่วมมือกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ และผู้ประกอบการที่ขอใช้ที่ดิน ยิ่งความสามารถในการร่วมมือระหว่างตัวแสดงทั้งสามนี้มีมากเท่าไร กระบวนการในการขอรับความยินยอมของกิจการเหล่านี้ก็ยิ่งมี “ความไม่เป็นประชาธิปไตยและไม่โปร่งใส” มากขึ้นเท่านั้น ในทางกลับกัน หากหนึ่งในตัวแสดงสำคัญคือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เคลื่อนไหวตอบสนองต่อความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่โดยอาจเป็นผลมาจากแรงจูงใจจากการเลือกตั้งท้องถิ่น ขณะที่ชาวบ้านเองมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ทำให้สามารถระบุความต้องการของตนเองได้อย่างชัดเจน กระบวนการในการขอความยินยอมจะเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีความโปร่งใสมากขึ้น

สำหรับเอกสารแรกคือหนังสือยินยอมสละสิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินนั้น แม้ว่าส.ป.ก.จะได้กำหนดเงื่อนไขว่า ต้องมาจากทุกราย ทุกแปลงในบริเวณที่จะมีการดำเนินโครงการ แต่เงื่อนไขดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่องอย่างสำคัญสองประการ ประการแรกคือ หนังสือยินยอมสละสิทธิเป็นผลจากการอนุญาตของบุคคลเป็นรายคน แต่ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงผลกระทบต่อการทำเกษตรกรรม มักครอบคลุมไปถึงชาวบ้านรายอื่นที่ไม่ใช่ผู้ที่อยู่อาศัยทำกิน ณ ที่ดินจุดที่จะมีการขุดเจาะเหมืองแร่ ทำหลุมสำรวจ หรือทำหลุมผลิตปิโตรเลียม ประการที่สองคือ กระบวนการเจรจาระหว่างผู้ประกอบการกับเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน ณ จุดที่จะมีการขุดเจาะเหมืองแร่ ทำหลุมสำรวจ หรือทำหลุมผลิตปิโตรเลียม มักเป็นไปอย่างลับๆ โดยมีผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันเป็นตัวกลาง ดังเช่นกรณีศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ ที่ได้มีการนำผู้ประกอบการไปขอซื้อที่ดินบริเวณจุดที่จะมีการขุดเจาะเหมืองในราคาไร่ละ 20,000-30,000 บาท⁹² หรือใช้วิธีซื้อที่ดินนอกหมู่บ้านมาแลกเปลี่ยน (ชาวบ้านในพื้นที่, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2563) ขณะที่กรณีศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น กำนันได้ประกาศให้เจ้าของที่ดินที่มีหลักหมายสำรวจของทางบริษัทจดหมายเลขเพื่อไปปรับค่าชดเชยค่าเหยียบพื้นที่ หลักละ 300 บาทสำหรับนาข้าว และหลักละ 600 บาทสำหรับไร่อ้อย (เดชา คำบัวเมือง, 2556) ทั้งนี้ ผู้สละสิทธิที่ดินที่อยู่ตรงบริเวณหลุมสำรวจได้รับค่าเช่าเป็นรายปี (ชาวบ้านในพื้นที่, สัมภาษณ์ 12 มีนาคม 2563)

ท่ามกลางการใช้กลยุทธ์เหล่านี้ การสละสิทธิมักดำเนินไปอย่างเงียบเชียบโดยที่ชาวบ้านคนอื่นๆในหมู่บ้านไม่ได้รับรู้ จนกระทั่งเมื่อผู้ประกอบการได้เริ่มมาสำรวจพื้นที่หรือดำเนินกิจการแล้ว คนในหมู่บ้านจึงพบว่าได้มีการสละสิทธิในที่ดินส.ป.ก.เกิดขึ้น ในประเด็นนี้ ชาวบ้านในพื้นที่ศึกษาทั้งสองพื้นที่ให้ความเห็นว่า การสละสิทธิในที่ดินไม่ควรอยู่ในอำนาจการตัดสินใจของผู้ที่ได้รับการจัด

⁹² การที่ราคาที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่สูงนักไม่ใช่เพราะเป็นที่ดินส.ป.ก. ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ตัวเลขราคา 20,000-30,000 บาทต่อไร่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของที่ดินซึ่งมีสภาพของดินแตกต่างไปจากดินในเขตหมู่บ้าน และสามารถปลูกได้เพียงพืชไร่เช่น ข้าวโพด ในความเป็นจริง ราคาที่ดินที่เป็นสวนผลไม้ในหมู่บ้าน ซึ่งห่างไปจากบริเวณที่มีการขุดเจาะเหมืองเพียงราวๆ 1 กิโลเมตร มีราคาสูงกว่านั้นนับสิบเท่า

ที่ดินในบริเวณที่มีการขุดเจาะสำรวจเท่านั้นและต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส ความเห็นในประเด็นนี้มีนัยแตกต่างกับแนวทางที่นิติกรของส.ป.ก.พื้นที่จำเป็นต้องยึดถือ ทั้งนี้ นิติกรรายหนึ่งระบุว่า ในชั้นที่เกษตรกรรมาสละสิทธิการใช้ที่ดินที่ตนถือครองทำประโยชน์อยู่นั้น ทางส.ป.ก.ยึดตามการแจ้งขอสละสิทธิของเกษตรกร โดยส.ป.ก.ไม่ได้มีอำนาจที่จะพิจารณาสืบสวนรายละเอียดว่าการสละสิทธินั้นเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการใด แต่อย่างไร (นิติกรส.ป.ก., สัมภาษณ์ 6 มีนาคม 2563)

การดำเนินการในลักษณะที่เร่งรัดและเจียบเจี๊ยะส่งผลเป็นอย่างมากต่อความไว้วางใจของชาวบ้าน อีกทั้งยังไม่เอื้อให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการ ความเปราะบางของกระบวนการขอรับความยินยอมในการใช้ที่ดินจากส.ป.ก.ต่อการที่กิจการจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนยังสะท้อนให้เห็นจากการทำประชาคมและการขอมติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการขอรับความยินยอมฯ โดยในส่วนของการทำประชาคมนั้น ในเชิงหลักการเป็นการเรียกประชุมเพื่อจัดรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านในหมู่บ้านซึ่งมีเงื่อนไขตามข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ในทัศนะของเจ้าหน้าที่ส.ป.ก.ในพื้นที่ แม้การทำประชาคมในหมู่บ้านหรือชุมชนต่างๆจะไม่สอดคล้องกับข้อบังคับดังกล่าวเท่าไรนัก แต่มันก็เปรียบเสมือนการร่วมกันแสวงหาข้อตกลงของหมู่บ้านหรือชุมชนที่หน่วยงานราชการให้การยอมรับ (นิติกรส.ป.ก., สัมภาษณ์ 6 มีนาคม 2563)

ปัญหาสำคัญในเรื่องนี้คือ ในทางปฏิบัติชาวบ้านในพื้นที่ยังมีส่วนร่วมในการทำประชามชน้อยมาก เนื่องจากการทำประชามชจัดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการกับฝ่ายปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน เพื่อให้ได้ผลตอบรับในเชิงบวกไประบุในเอกสาร และดังนั้นการทำประชามจึงมักอยู่ในลักษณะของการลงลายมือชื่อเพื่อรับของแจก เช่น สบู่ ยาสีฟัน เงิน 200 บาท เป็นต้น (ชาวบ้านในพื้นที่, สัมภาษณ์ 5 มีนาคม 2563) อีกทั้งมีชาวบ้านเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ได้เข้าร่วมการทำประชาม โดยชาวบ้านส่วนนี้ถูกเรียกมาโดยผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันและมีจำนวนต่ำกว่าเกณฑ์ที่ระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ (ชาวบ้านในพื้นที่, สัมภาษณ์ 12 มีนาคม 2563)

นอกจากนี้ การทำประชามยังเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการ ดังจะเห็นได้ว่า ส่วนทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจ.ศรีสะเกษ ได้ให้ข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์ว่า ทางหน่วยงานไม่ได้รับการติดต่อให้เข้าไปสำรวจ ศึกษา หรือให้ข้อมูลกับประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่ต่อปริมาณน้ำในการทำเกษตรกรรมในพื้นที่ ในขณะที่ชาวบ้านมองว่า เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นและมีการนำเสนอข้อมูลจากผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐต่อประชาม ข้อมูลดังกล่าวมักมีเนื้อหาในเชิงเทคนิคที่ยากต่อความเข้าใจ อนึ่ง ในกรณีของพื้นที่จ.กาฬสินธุ์นั้น ข้อมูลที่มีการนำเสนอเมื่อมีการเรียกประชุมชาวบ้าน ซึ่งมักจัดขึ้นในเวลากลางคืน ไม่ได้ช่วยคลี่คลายความสงสัยในแง่ของผลกระทบที่คนในชุมชนจะได้รับจากการดำเนินกิจการปิโตรเลียม

ผู้เขียนมองว่า ประเด็นเหล่านี้มีความสำคัญ เนื่องจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ (EHIA) ซึ่งเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการออกประทานบัตรเหมืองแร่หรือให้สัมปทานการสำรวจปิโตรเลียม มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่โปร่งใส เพราะผู้ประกอบการเป็นผู้

ว่าจ้างจัดทำ อีกทั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรการในรายงานฯ ยังเป็นหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานที่อนุญาต จากข้อสังเกตดังกล่าว ชาวบ้านและนักพัฒนาเอกชนจึงมองว่า ในกรณีที่มีการขอดำเนินกิจการเหล่านี้บนที่ดินส.ป.ก. การเปิดให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินจากส.ป.ก. โดยที่ชาวบ้านได้รับข้อมูลที่เพียงพอโดยอาจได้รับความช่วยเหลือในการจัดการข้อมูลจากสถาบันการศึกษาต่างๆ จะสามารถเป็นกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) ได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีความเห็นที่ดูจะต่างออกไปในประเด็นนี้ กล่าวคือมองว่า การที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่และปิโตรเลียมสามารถขอใช้ที่ดินส.ป.ก. ได้ตามระเบียบฯ ปี 2541 คือ การที่คปก. “ไม่ขัดข้องหากหน่วยงานอื่นจะเข้ามาใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” และดังนั้น จึงถือว่าหน่วยงานอื่นๆ ต่างหากที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการอนุญาตให้ผู้ประกอบการดำเนินกิจการบนที่ดินส.ป.ก. ดังจะเห็นได้จากข้อความในรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 1/2556 ซึ่งระบุว่า คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีการสมยอมให้มีการสละสิทธิในที่ดินของเกษตรกรเพื่อให้บริษัทแห่งหนึ่งใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินท่าเหมืองแร่ ให้ความเห็นว่า “การให้ความยินยอมหรือไม่ยินยอมของคปก. เป็นการแสดงเจตนาโดยยืนยันเป็นหนังสือว่า ไม่ประสงค์จะนำไปปฏิรูปที่ดินในขณะนั้น และไม่ขัดข้องหากหน่วยงานอื่นจะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ จะเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการที่จะอนุมัติหรืออนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอหรือผู้ประกอบการ ไม่ใช่ส.ป.ก.เป็นผู้อนุมัติหรืออนุญาตแต่อย่างใด” ทั้งนี้ ส.ป.ก. มีความเห็นพ้องกับคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง และคปก.รับทราบผลการสอบข้อเท็จจริง ในแง่นี้ จุดยืนของคปก.ย่อมห่างไกลจากความคาดหวังของชาวบ้านในพื้นที่ ที่ต้องการให้กระบวนการขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินกลายมาเป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลกระบวนการอนุญาตให้ประกอบการ อนึ่ง ผู้เขียนมองว่า จุดยืนดังกล่าวนี้ของคปก.เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของการปฏิรูปที่ดิน ดังที่ได้อภิปรายไปก่อนหน้านี้ กล่าวคือเป็นผลจากการได้รับที่ดินป่าไม้ ซึ่งมี “ทั้งดิน ทั้งคน ทั้งทรัพยากร” มาปฏิรูปที่ดิน โดยที่กระทรวงอุตสาหกรรมพยายามผลักดันให้สามารถนำทรัพยากรออกมาใช้ได้ และดังนั้น จึงปรากฏว่า ในเงื่อนไขข้อ 11 ของระเบียบฯ ปี 2541 จึงได้ระบุไว้ว่า (ก) คปก.พิจารณาและเห็นว่า พื้นที่นั้นมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตร และ (ข) คปก.ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น (ค) ส.ป.ก.จังหวัดสามารถออกหนังสือว่าไม่ขัดข้องที่จะให้นำที่ดินไปใช้ในกิจการที่ขอได้ และ (ง) ให้ผู้ยื่นคำขอไปยื่นคำขออนุญาต “ตามกฎหมายนั้น” ภายในเวลาไม่เกิน 90 วัน อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวนี้ ได้ถูกหักล้างโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560 ว่า ไม่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในบรรดาเอกสารที่ผู้ประกอบการต้องได้มาเพื่อใช้ประกอบการยื่นขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. นั้น “รายงานการประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่” ถือว่าอาจเป็นช่องทางที่ชาวบ้านสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะให้กิจการสามารถดำเนินการบนพื้นที่ส.ป.ก.หรือไม่ได้อย่างแท้จริง แตกต่างจาก “ประชาคมหมู่บ้าน” ที่เป็นเพียงขั้นตอนในการรับฟังประเด็น สะท้อนความกังวล และแสดงความคิดเห็นโดยไม่ได้ก่อให้เกิดมติชี้ขาด โดยแม้ว่ากรณีศึกษาในจังหวัดศรีสะเกษจะชี้ให้เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว รายงานการประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มักอิงกับรายงาน

การประชุมประชาคมหมู่บ้าน และกระบวนการในการพิจารณาก็มักดำเนินไปอย่างเงียบเชียบโดยอาศัยการประชุมงานระหว่างฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ และผู้ประกอบการ โดยที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่รู้เห็น แต่กรณีของจังหวัดกาฬสินธุ์ ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า กลไกการเลือกตั้งสามารถกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการได้มาซึ่งรายงาน ไม่เงียบเชียบอีกต่อไป

ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ในปี 2557 หลังจากที่สมาชิกจำนวนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวคัดค้านกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่ศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งให้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนาตาล ประจวบเหมาะับหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดิน (ส.ป.ก. 4-106) ในพื้นที่หลุมสำรวจในเขตชุมชนหนองหนองหมดอายุลงตามกำหนดระยะเวลา 3 ปี ผู้ประกอบการจึงต้องอาศัยมติขององค์การบริหารส่วนตำบลนาตาลอีกครั้งในการขออนุญาตใช้ที่ดินส.ป.ก. แต่ทว่าคราวนี้ ชาวบ้านในชุมชนได้รับเชิญจากองค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้าร่วมประชุมด้วยอย่างกว้างขวาง อีกทั้งพวกเขายังมาพร้อมกับข้อมูลที่ได้รับรู้มาจากการเรียงเรียงและจัดระบบของนักพัฒนาเอกชนในพื้นที่ จึงปรากฏว่าในเดือนสิงหาคม 2557 ชาวบ้านกว่า 200 คน ได้ออกมาแสดงความไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้มีการต่ออายุการใช้พื้นที่ส.ป.ก.ของผู้ประกอบการรายดังกล่าว จนนำมาซึ่งมติขององค์การบริหารส่วนตำบลนาตาล ไม่อนุญาตให้บริษัทเข้าใช้พื้นที่ส.ป.ก.ในเขตของตำบลนาตาล (เดอะ อีสานเรคคอร์ด, 2558) ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า นอกจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นจะสามารถให้กำเนิดเครื่องมือตรวจสอบถ่วงดุลการพิจารณาอนุญาตกิจการที่ประสงค์จะใช้ที่ดินส.ป.ก.แล้ว มันยังสร้างให้เกิดเวทีสำคัญในการรวบรวมข้อกังวลของชาวบ้าน จากเดิมที่ข้อกังวลเหล่านี้ไม่เคยถูกรวบรวมไปถึงผู้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินคือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

มุมมอง ข้อเสนอแนะ และความท้าทายต่อการอนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่ ปิโตรเลียม รวมทั้งกิจการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม ใช้ที่ดินส.ป.ก.93

ประสบการณ์จริงของชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ส.ป.ก.จังหวัดส่งผลต่อมุมมองที่หลากหลายของพวกเขาเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก. ท่ามกลางข้อถกเถียงที่ว่า ควรมีการยินยอมให้กิจการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดินส.ป.ก. ได้หรือไม่และอย่างไร ในส่วนสุดท้ายของงานเขียนชิ้นนี้ ผู้เขียนนำเสนอมุมมองของพวกเขาและข้อเสนอแนะจากพื้นที่ศึกษา ใน 2 ประเด็น ได้แก่ การออกแบบกระบวนการอนุญาตให้ใช้ที่ดินส.ป.ก. ในกรณีที่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมและพลังงานจากภายนอกชุมชน ให้มีความเป็นประชาธิปไตยและเป็นธรรม (fair, democratic process) และการรักษาสมดุลระหว่างการสงวนพื้นที่ส.ป.ก.ไว้เพื่อการเกษตรกรรมกับการเปิดทางให้มีการใช้ที่ดินส.ป.ก.ให้เป็นประโยชน์กับชาวบ้านท่ามกลางกระแสสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

⁹³ การลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนามของงานเขียนชิ้นนี้ เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการออก ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายงานกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 พ.ศ. 2563 ซึ่งมีผลเป็นการปรับปรุงเพิ่มเติมรายการของกิจการ “สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ที่สามารถขอใช้ที่ดินส.ป.ก.

มุ่งสู่กระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นธรรม

แม้ในปัจจุบันจะมีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งห้ามมิให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมรายใหม่ขอใช้ที่ดินส.ป.ก. แต่การผลักดันอย่างต่อเนื่องของผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก. ในทางใดทางหนึ่งอีกครั้ง ขณะเดียวกัน การขอต่ออายุการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ในส่วนของกิจการเดิมที่ได้รับความยินยอมให้ใช้พื้นที่ส.ป.ก. ไปก่อนหน้านี้ หรือได้รับสัมปทานปิโตรเลียมไปแล้ว ก็อาจตกอยู่ภายใต้กระบวนการที่ขาดการมีส่วนร่วมและขาดความโปร่งใส จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับปรุงกระบวนการในการขอใช้ที่ดินส.ป.ก. ให้เป็นประชาธิปไตยและเป็นธรรม โดยแนวทางที่ปรับปรุงแล้วอาจถูกนำไปใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตกิจการอุตสาหกรรมและพลังงานขนาดใหญ่อื่นๆจากภายนอกชุมชนที่ขอใช้พื้นที่ส.ป.ก. ได้ด้วยเช่นกัน

ชาวบ้านในพื้นที่ศึกษามีความเห็นตรงกันว่า การรับฟังความคิดเห็นทั้งในด้านการขออนุญาตประกอบกิจการและในด้านการขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินส.ป.ก. มีปัญหาเชิงคุณภาพ กล่าวคือ ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงชาวบ้านทุกคนที่ควรได้มีส่วนร่วม ไม่ได้อยู่บนฐานของการซักถามข้อมูลให้เกิดความกระจ่างชัด และผลจากเวทีรับฟังความคิดเห็นไม่ได้เป็นตัวชี้ขาดการได้รับอนุญาต เป็นที่น่าเสียดายว่าแม้กระทั่งกฎหมายที่มีการแก้ไขล่าสุด เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ก็ไม่สามารถสนองตอบต่อประเด็นเหล่านี้ได้ ดังจะเห็นได้ว่า การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นสำหรับเหมืองแร่ประเภทที่ 2 ยังครอบคลุมชาวบ้านในเขตปกครองรัศมี 500 เมตรเท่านั้น หรือการกำหนดว่าเอ็นจีโอที่สามารถเข้าร่วมสังเกตการณ์เวทีได้ต้องเป็นผู้ที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่าทำงานในพื้นที่ของจังหวัดที่ขอประทานบัตรนั้นๆเท่านั้น หรือการทำประชาคมติซึ่งมีข้อกำหนดว่าสามารถเกิดขึ้นในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมือง ก็ครอบคลุมเฉพาะคนที่มิชื่อในทะเบียนบ้าน ในหมู่บ้านที่มีการยื่นขอประทานบัตรเท่านั้น

ถ้าเช่นนั้น กระบวนการในการอนุญาตจะเป็นประชาธิปไตยและเป็นธรรมได้อย่างไร จากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากส.ป.ก. และผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดิน การสัมภาษณ์ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ส.ป.ก. จังหวัด รวมถึงข้อมูลจากเอกสาร⁹⁴ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่ข้อเสนอแนะหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ชาวบ้านควรได้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางในการใช้ที่ดินส.ป.ก. อย่างแท้จริงตั้งแต่ในระดับนโยบาย กล่าวคือ ได้ร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เพื่อประมวลทางเลือกการตัดสินใจในระดับนโยบายสำหรับการพัฒนาที่เหมาะสมและยั่งยืนของพื้นที่ อนึ่ง การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ยังสามารถเอื้อให้เกิดการวางแผนบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกันบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตด้วย ประการที่สอง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการพิจารณาอย่างมีแบบแผนในกรณีที่ชุมชนไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดิน ทั้งนี้ ต้องหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องดังเช่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ควรกำหนดให้เป็นบทบังคับแก่ผู้มีอำนาจในการให้ความยินยอมใช้ที่ดินส.ป.ก. ว่า หากชาวบ้านในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการขอความยินยอมฯ ก็ให้มีการจัดทำประชาคมติเพื่อหาข้อยุติ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุญาตว่ามีความจำเป็นหรือไม่ และในส่วนของขอบเขตของ

⁹⁴ อาทิ เอกสารการประชุมหารือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ประชาชนเป้าหมายที่มีสิทธิในการร่วมทำประชาคมดีก็ควรให้ครอบคลุมถึงประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีการดำรงชีพด้วย

ในส่วนของการส่งเสริมให้กระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการมีความเป็นประชาธิปไตย นั้น เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว⁹⁵ อยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ควรมีการกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการเจาะจง แทนที่จะเป็นการนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (รัฐวิทย์ อมรสันต์, 2563) อีกทั้ง ควรมีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้เข้าร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีหลากหลายรูปแบบ โดยมีการแจ้งรายละเอียดให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งที่อยู่ในพื้นที่โครงการและประชาชนในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงให้ครอบคลุม

อนึ่ง ในการส่งเสริมความเป็นธรรมของกระบวนการฯ และสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่ ควรมีการดำเนินการดังนี้ ประการแรก กำหนดหลักเกณฑ์การเยียวยาหรือชดเชยเกษตรกรหรือชุมชน ที่อยู่ในที่ดินข้างเคียงที่อาจได้รับผลกระทบในระหว่างที่มีการดำเนินกิจการ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและแก้ไขปัญหาผลกระทบ หรือแก้ไขเงินที่จัดสรรให้แก่กองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ (ในกรณีเหมืองแร่) (รัฐวิทย์ อมรสันต์, 2563) สำหรับให้ความช่วยเหลือและเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพของผู้ได้รับผลกระทบด้วย โดยเน้นการจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบทันที ไม่ปล่อยให้การพิสูจน์ผลกระทบที่ได้รับเป็นภาระของประชาชน ประการที่สอง ออกแบบกระบวนการจัดทำแผนฟื้นฟูที่ประชาชนสามารถไว้วางใจได้ โดยอาจให้มีคณะทำงานระดับจังหวัด ซึ่งควรประกอบด้วยสมาชิกในคณะทำงานที่มาจากคนที่ประชาชนร่วมเสนอชื่อนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ การเปรียบเทียบแผนฟื้นฟูของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายและให้ครอบคลุมทั้งด้านสังคม ชุมชน และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ควรกำหนดให้พื้นที่สำหรับการฟื้นฟู ครอบคลุมถึงในส่วนที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชนบริเวณโดยรอบ ไม่ใช่จำกัดเฉพาะพื้นที่ในเขตที่มีการดำเนินกิจการเท่านั้น

การสร้างเสริมความเป็นธรรมและความไว้วางใจของชาวบ้านต่อกระบวนการฯ ย่อมรวมถึงการทำให้ผู้นำท้องที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวแทนหรือกลไกในการพิทักษ์ประโยชน์ของชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้นำท้องที่นั้น ในทัศนะของชาวบ้าน เป็นอุปสรรคมากกว่าโอกาส เนื่องจาก กำนันและผู้ใหญ่บ้านมักเลือกแสดงบทบาท “นายหน้า” กล่าวคือเป็นตัวกลางที่เอื้อให้ผู้ประกอบการเข้าถึงที่ดินทั้งโดยการเจรจาให้เกิดการสละสิทธิในที่ดินและโดยการจัดประชาคม หรือไม่ก็เลือกที่จะไม่แสดงตัวสนับสนุนชาวบ้าน เนื่องจากถูกหัวหน้าในระดับอำเภอหรือจังหวัดเรียกพบเพื่อพูดคุย ตักเตือน ห้ามปราม มิให้ร่วมเคลื่อนไหวกับชาวบ้าน (นักพัฒนาเอกชน, สัมภาษณ์ 9 กันยายน 2563) ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มองว่าตนเองเพียงทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดทำประชาคม อีกทั้งตนเองเป็นเสมือน “ด่านหน้า” ที่ดึงเอาการพัฒนาเข้ามาในหมู่บ้าน ทว่า

⁹⁵ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560

บทบาท “ด้านหน้า” นี้ก็ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในหมู่บ้านอีกเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่า ชาวบ้านในพื้นที่จ.ศรีสะเกษมีข้อสงสัยต่อการตั้งคณะกรรมการกองทุนต่างๆ (เช่น กองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ กองทุนเฝ้าระวังสุขภาพสำหรับโครงการเหมืองแร่ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านตลอดจนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง) ว่าไม่ได้เปิดให้ทุกฝ่ายได้เข้าไปมีส่วนร่วมหนึ่ง ในบางพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังถูกตั้งให้เป็น “คณะกรรมการมวลชนสัมพันธ์” ให้กับผู้ประกอบการอีกด้วย (ประกาศบริษัท ส.เขมรราช อินดัสตรี จำกัด, 2562)

ถ้าเช่นนั้น เงื่อนไขใดบ้างที่จะสามารถทำให้ผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายมาเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวบ้านในการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก. ในประเด็นนี้ ชาวบ้านเองมองว่า คำตอบไม่ได้ขึ้นอยู่กับแค่การเลือกตั้งตามวาระ (periodic election) ที่จะเป็แรงจูงใจให้พวกเขาเหล่านั้นตอบสนองต่อความต้องการของชาวบ้านเท่านั้น แต่ยังอยู่ที่การสร้างระบบข้อมูลที่ทำให้ชาวบ้านด้วยกันเองตระหนักถึงสถานการณ์การกำกับดูแลที่ดินที่กำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ สามารถติดตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กำลังดำเนินอยู่ เกิดความสนใจในการเข้าร่วมประชาคม มีความเข้าใจในประเด็นปัญหา และพัฒนาข้อซักถามเพื่อการมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ รวมถึงสามารถใช้ในการพิจารณาว่าผู้นำท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังแสดงบทบาทในทางที่เป็นประโยชน์ต่อชาวบ้าน สมควรที่จะดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่ ในปัจจุบันข้อมูลส่วนใหญ่เหล่านี้กระจายอยู่ในมือของสำนักงานต่างๆ ในจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานภูมิภาค แต่หากสถาบันการศึกษาโดยความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถพัฒนาระบบข้อมูลนี้ได้อย่างเท่าทันสถานการณ์และจัดการให้เป็นข้อมูลที่ไม่ยากต่อการทำความเข้าใจ ก็จะถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลที่ดิน โดยเฉพาะกับที่ดินส.ป.ก.เท่านั้น

ในที่ดิน มีชีวิต และชีวิตเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม: ความท้าทายในการรักษาสมดุล

ต่อคำถามที่ว่า ในท้ายที่สุดแล้ว การศึกษาเรื่องการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก.ในส่วนที่เป็นการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้นั้น ชี้ให้เห็นว่า ควรมีการสงวนที่ดินส.ป.ก.ไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม หรือควรจัดสรรให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมด้วยหรือไม่อย่างไร อาจกล่าวได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ส.ป.ก.จังหวัดกลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดิน นิติกรส.ป.ก. นักพัฒนาเอกชนในพื้นที่ หรือแม้แต่ผู้เชี่ยวชาญของส.ป.ก.เอง ต่างก็เห็นว่า คำตอบอยู่ที่การรักษาสมดุลระหว่างการสงวนคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมกับการเปิดทางให้มีการใช้ที่ดินส.ป.ก.ให้เป็นประโยชน์กับชาวบ้านท่ามกลางกระแสสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และประเด็นนี้เชื่อมโยงกับความเห็นของชาวบ้านต่อแนวทางของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560

แม้ว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองและต่อสู้ของชาวบ้าน ดังจะเห็นได้จากการเพิกถอนการอนุญาตให้กิจการผลิตไฟฟ้าจากกังหันลม ใช้พื้นที่ส.ป.ก. ในอ.เทพสถิต จ.ชัยภูมิ อันเป็นผลจากคำพิพากษาที่ อ.1728/2559 หรือการที่คำพิพากษาที่ อ.311/2560 สามารถบรรเทาความกังวลของประชาชนบางส่วนในหลายพื้นที่ โดยการหยุดยั้งไม่ให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมรายใหม่ดำเนินการขอใช้ที่ดินส.ป.ก. อย่างไรก็ตาม มันก็อาจกลายเป็น “ดาบสองคมของการกีดกัน” (exclusion’s double edge) (Hall, Hirsch, and Li,

2011: 8) กล่าวคือ หากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งอาศัยหลักการที่ว่า รัฐได้สงวนที่ดินสำหรับจัดสรรให้เกษตรกรเพื่อการเกษตรกรรม สามารถส่งผลไม่ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและพลังงานได้รับประโยชน์จากที่ดินนั้น ในทางกลับกัน หลักการที่ว่าก็อาจส่งผลให้เกษตรกรที่ประสงค์จะประกอบกิจการที่มีใช้ “เกษตรกรรม” ไม่สามารถได้รับประโยชน์จากที่ดิน รวมทั้งเป็นการจำกัดวงว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินที่ “ถูกสงวนไว้” มีเพียงแค่ “เกษตรกร” เช่นกัน

จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้เขียนพบว่า นอกจากชาวบ้านกลุ่มใหญ่ในพื้นที่ที่จะมีความกังวลต่อผลกระทบจากการดำเนินกิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม หรือชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน โดยมีความเห็นว่าหากกิจการมีแนวโน้มจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ส.ป.ก.ก็ไม่ควรอนุญาตให้ใช้พื้นที่แล้ว พวกเขายังมีความต้องการให้ส.ป.ก.ปรับเปลี่ยนเงื่อนไขในการใช้ที่ดินส.ป.ก.ให้ครอบคลุมถึง “กิจการที่มีใช้เกษตรกรรม” อีกหลายประเภทที่ชาวบ้านต้องการขออนุญาตใช้ที่ดินส.ป.ก.ด้วย โดยประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับ “กิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” ซึ่งเป็นหนึ่งในสามประเภทของกิจการที่มีใช้เกษตรกรรมแต่สามารถขอใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้

ดังที่ได้กล่าวไปในช่วงต้นของงานเขียนชิ้นนี้ การเพิ่มเติม มาตรา 30 วรรคห้า ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้สำหรับ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” โดยมีเงื่อนไขว่าให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ในเวลาต่อมา ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า ในปี 2543 ซึ่งกำหนดข้อ 1.5 เพิ่มเติม โดยข้อ 1.5 นี้ระบุให้การอนุญาตครอบคลุมไปถึงกิจการที่ “เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน” อนึ่ง ในปี 2556 ส.ป.ก.ได้มีประกาศ เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2 เมษายน 2556 โดยให้ข้อ 1.5 รวมถึงกิจการ 15 ประเภท (เช่น ร้านโชห่วย ร้านจำหน่ายแก๊สหุงต้ม ร้านซ่อมแซมรถจักรยานยนต์ ร้านตัดผม ร้านจำหน่ายเสื้อผ้า ตลาดสด ร้านอาหาร เป็นต้น) โดยทั้งหมดต้องอยู่ในพื้นที่ที่ส.ป.ก.กำหนด “จัดที่ดินชุมชน” ในเขตพื้นที่นั้นๆ เพื่อให้สามารถอนุญาตให้ “บุคคลอื่น” (เช่น ผู้มีอาชีพเกษตรกรรมที่ยังไม่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. คู่สมรสของเกษตรกร เป็นต้น) สามารถขอใช้ที่ดินได้

แม้จะมีการทยอยกำหนดประเภทกิจการที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เพิ่มเติมในข้อ 1.5 แต่ก็ยังมีกิจการอีกจำนวนหนึ่งที่ชาวบ้านในพื้นที่อ้างถึงว่าได้เคยยื่นขอไปทางส.ป.ก.จังหวัด แต่ทางส.ป.ก.จังหวัดขอให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ เพื่อมิให้ขัดต่อกฎหมาย เช่น ร้านกาแฟ หรือโฮมสเตย์ การทำธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตร เป็นต้น ดังจะเห็นได้ว่า ในส่วนของโฮมสเตย์นั้นติดปัญหาว่าจะต้องสอดคล้องกับคำจำกัดความของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คืออยู่ในรูปของบ้านพักของตนเองโดยที่แขกมาพักร่วมกับเจ้าของบ้าน ในแง่นี้ การสร้างเรือนพักแยกออกมาต่างหากจึงถือว่าไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ขณะที่การขอทำร้านกาแฟได้ถูกแนะนำให้เปลี่ยนเป็นซุ้มหรือเพิงแทน สำหรับกรณีของการทำธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตรนั้น ยังเป็นที่ถกเถียงอย่างกว้างขวาง โดยชาวบ้านได้สะท้อนว่า พวกเขามีความคิดจะพัฒนาพื้นที่ส.ป.ก.สำหรับธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตร ซึ่งจะเป็นการสร้างมูลค่าจากการ

ดำเนินการตามโครงการของรัฐ เช่น "โคกหนองนาโมเดล" อีกทางหนึ่ง อนึ่ง ในประเด็นนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายยุทธศาสตร์ของส.ป.ก. ให้ความเห็นว่า ความมองธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตรว่าเป็นการประสานเรื่อง "ตลาด" เข้ากับ "การสงวนพื้นที่ทางเกษตรกรรม" ซึ่งน่าจะเป็นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำไปพิจารณาสำหรับการอนุญาต "กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน" ได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ชาวบ้านจำนวนไม่น้อยในพื้นที่ที่มีความเห็นต่อกิจการที่ตกเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชน เช่น รีสอร์ท ว่า อาจกลายเป็นการเปิดทางให้กับ "นายทุน" เข้ามากว่านซื้อที่ดิน และส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรมได้ ซึ่งความกังวลนี้ไม่แตกต่างกันนักกับเจ้าหน้าที่ส.ป.ก. ซึ่งมีทั้งที่ตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดเงื่อนไขของโฮมสเตย์ควรเป็นไปอย่างรอบคอบมิให้กลายเป็นรีสอร์ทของเจ้าของธุรกิจรายใหญ่ และที่มองว่า ควรใช้มาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำกับควบคุมรีสอร์ท ภายใต้ข้อกำหนดว่าต้องเป็นรีสอร์ทที่ชาวบ้านในพื้นที่เป็นเจ้าของเท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อคิดเห็นทั้งจากชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของส.ป.ก. ผู้เขียนมองว่า การรับฟังความคิดเห็นจากท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดประเภทกิจการตามข้อ 1.5 นั้น อาจเป็นทางออกสำคัญ เนื่องจากชาวบ้านและเจ้าหน้าที่มองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพพื้นที่ ประกอบกับพวกเขาเองก็พยายามแสวงหาแนวทางในการรักษาสมดุลระหว่างการ "สงวนรักษาพื้นที่เกษตรกรรม" กับ "การเปิดทางให้มีการใช้ที่ดินส.ป.ก.ให้เกิดประโยชน์กับชาวบ้านท่ามกลางกระแสสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป" ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นไม่ต่างไปจากชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ว่า แม้การรักษาพื้นที่เกษตรกรรมจะมีความสำคัญเนื่องจากเกษตรกรจำนวนไม่น้อยในประเทศยังขาดแคลนที่ดินทำกินในลักษณะที่จะสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ แต่ในที่ดินนั้นมีชีวิตและเป็นชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม ทั้งนี้ ผู้เขียนเชื่อว่า การกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก. ควร "เปิดโอกาสให้ผู้คนทั่วไปสามารถใช้โครงสร้างในเชิงกฎหมายและนโยบายเพื่อบรรลุความหวังและความใฝ่ฝันรวมทั้งเพื่อบรรลุประโยชน์ร่วมของทั้งสังคม การทำความเข้าใจกลุ่มที่เรียกว่า "ผู้ยากไร้" ความหลากหลายภายในกลุ่ม วิธีการดำรงชีพ อีกทั้งการส่งเสริมสมรรถนะที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีพโดยที่การประกันสิทธิในการเข้าถึงที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และวิถีที่ผู้ยากไร้เหล่านั้นเลือก" (Borras and Franco, 2010) อันเป็นหลักการสำคัญของการกำกับดูแลที่ดินที่เป็นประชาธิปไตยและให้ความสำคัญกับผู้ยากไร้ (pro-poor, democratic land governance)

การบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวนี้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชนในการทบทวนทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาพื้นที่ อันเป็นหลักใหญ่ใจความสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) และผลจากการมีส่วนร่วมเหล่านั้นก็ควรถูกนำไปสู่การปรับปรุงผังเมืองในส่วนในพื้นที่ส.ป.ก.ให้มีรายละเอียดจำแนกอย่างชัดเจน จากเดิมที่กำหนดสัญลักษณ์และสีแทนพื้นที่ส.ป.ก.ในผังเมืองมีแบบเดียวคือสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีน้ำตาล เช่น การกำหนดสีเขียวสำหรับพื้นที่สงวนสำหรับการทำเกษตรกรรม เป็นต้น และท้ายที่สุด เพื่อทลายกรอบของนิยาม "เกษตรกร" ที่สวมทับชาวบ้านในพื้นที่ส.ป.ก. ทั้งๆที่ในความเป็นจริงพวกเขามีวิถีการดำรงชีพที่หลากหลายและมีความใฝ่ฝันที่จะผสมผสานการดำรงชีพทางเกษตรกรรมกับทางเลือกอื่นๆ ในประเด็นนี้ อาจต้องอาศัยการแก้ไขความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งในประเด็นนิยามของ "เกษตรกร" และนิยามของ "ผู้ยากจน" ซึ่งในปัจจุบัน อ้างอิงตามเกณฑ์จปฐ. ที่รายได้เฉลี่ย 38,000 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งยังไม่สะท้อนความเป็นจริง

บทสรุป

ข้อถกเถียงที่ว่า ควรมีการเปิดทางให้มีการนำที่ดินส.ป.ก.ไปใช้ในกิจการที่มีใช้เกษตรกรรม มากน้อยเพียงไร และภายใต้เงื่อนไขใด เป็นคำถามปลายเปิดที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน และจะ ยังคงเป็นความท้าทายที่สำคัญต่อการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก.ในอนาคต ในงานเขียนชิ้นนี้ ผู้เขียนเสนอ ว่า ข้อถกเถียงดังกล่าวมีรากฐานประการแรกมาจากการที่ส.ป.ก.ได้รับที่ดินป่าไม้จำนวนมากมาใช้ในการ ปฏิรูปที่ดิน อันเนื่องมาจากการพัฒนาของการปฏิรูปที่ดินของไทยอยู่ในลักษณะของกระบวนการ ทำให้การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นทางการ (land formalization) และประการที่สองคือ การปะทะกันระหว่างอุดมการณ์ ซึ่งด้านหนึ่งคือเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมกล่าวคือการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรและผู้ยากไร้ ขณะที่อีกด้านคือ การใช้ที่ดินอย่าง มีประสิทธิภาพซึ่งอยู่บนฐานของหลักคิดที่ให้ตลาดเป็นตัวนำ (market-led land policy) อุดมการณ์ แรกผูกพันอยู่กับการสงวนรักษาที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขณะที่อย่างหลังสอดคล้องกับข้อเสนอเรื่องการ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

กรณีศึกษาเกี่ยวกับการที่กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ท่ามกลางการพลิกกลับหลายระลอกของนโยบายจนถึงปัจจุบัน ไม่เพียงสะท้อนให้เห็นถึง ความเข้มข้นของข้อถกเถียงข้างต้นเท่านั้น มันยังชี้ให้เห็นปัจจัยหลายประการที่ส่งผลให้กระบวนการ ขอรับความยินยอม ยังห่างไกลจากความเป็นประชาธิปไตย โปร่งใส และเป็นธรรม อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยเหล่านี้มีรากฐานมาจากเงื่อนไขสองประการ กล่าวคือ จุดยืนของส.ป.ก.เองที่คล้ายจะให้อำนาจ การตัดสินใจขึ้นอยู่กับหน่วยงานตามกฎหมายอื่นสำหรับกรณีที่ดินป่าไม้ที่ได้รับมาปฏิรูปที่ดินมี ทรัพยากรธรรมชาติมูลค่าสูง และช่องว่างของกระบวนการ อันเกิดจากข้อกำหนดที่เอื้อให้การมีส่วนร่วม กลายเป็นเพียงพิธีกรรมที่มีแนวโน้มจะถูกขึ้นโดยบรรดาอำนาจในท้องถิ่น แม้กระนั้น ผลการศึกษา ในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจในการกำกับดูแลที่ดินไปสู่ท้องถิ่น อาจเป็น คำตอบสำคัญสำหรับการพัฒนาการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก. หากแต่ต้องอาศัยระบบการจัดการข้อมูล ที่ดี โดยความช่วยเหลือจากสถาบันการศึกษาหรือองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น เป็นฐานรองรับ เนื่องจากระบบดังกล่าวจะเป็นตัวผลักดันให้ชาวบ้านสามารถใช้กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การกำกับดูแลที่ดิน ในลักษณะที่สามารถสอดคล้องกับสิทธิและทางเลือกของชาวบ้าน ตลอดจนบริบท เฉพาะเชิงพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง ตัวอย่างของแนวทางในการมุ่งสู่กระบวนการกำกับดูแลที่ดินส.ป.ก.ที่เป็นประชาธิปไตย และเป็นธรรมนั้น ย่อมหมายรวมถึง การพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็น เช่น การกำหนด รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการเจาะจง และการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เพื่อเอื้อให้ กระบวนการมีส่วนร่วมครอบคลุมคนทุกกลุ่มอย่างกว้างขวาง (inclusiveness) รวมถึงการพัฒนา หลักเกณฑ์การเยียวยาหรือชดเชยเกษตรกรหรือชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบในระหว่างที่มีการ ดำเนินกิจการที่ได้รับอนุญาต และแผนฟื้นฟูที่ชัดเจน ครอบคลุม เชื่อใจได้ โดยไม่ปล่อยให้การพิสูจน์ ผลกระทบที่ได้รับ เป็นภาระของชาวบ้าน

เสียงสะท้อนจากชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของส.ป.ก. บ่งบอกว่า กิจการที่มี แนวโน้มส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม หรือชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านในพื้นที่

ไม่ควรได้รับอนุญาตให้ประกอบการ และไม่ควรได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดินส.ป.ก. เสียงดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมในระดับยุทธศาสตร์จากท้องถิ่น (เช่น การร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาในระดับพื้นที่ภาคและจังหวัด) เป็นหัวใจสำคัญของการแสวงหาข้อตกลงว่า กิจกรรมประเภทใดควรได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ข้อตกลงนี้ต้องคำนึงถึงสิทธิและทางเลือกของคนในท้องถิ่นที่รอบด้าน อีกทั้งข้อตกลงนี้ไม่ควรถูกจำกัดขอบเขตตายตัวตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับปัจจุบัน อนึ่ง ภาพลักษณ์ของชาวบ้านผู้อาศัยทำกินในที่ดินส.ป.ก. ที่อาจเป็นผู้ร้องขอใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับกิจการที่มีใช้เกษตรกรรม ก็ไม่ควรถูกผูกติดอยู่กับความเป็นเกษตรกรหรือ "ผู้หว่านไถ" ตามความหมายดั้งเดิม

รายการอ้างอิง

- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (2555). *คู่มือแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง*. กรุงเทพฯ: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และสำนักงานบริการเทคโนโลยี สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560
<<https://admincourt.go.th/admincourt/upload/admcase/Document/judgement/PDF/2557/01012-570033-1F-600601-0000599973.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2564.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1728/2559
<<https://admincourt.go.th/admincourt/upload/admcase/Document/judgement/PDF/2556/01012-561203-1F-600126-0000592492.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2564.
- ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์. (2563). การกำกับดูแลที่ดิน การเมืองในชีวิตประจำวัน และโครงการพัฒนาพลังงานลมบนพื้นที่ ส.ป.ก. จังหวัดชัยภูมิ. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 16(1), 161-192.
- เดชา คำเบาเมือง. (2556). *ภาพลัทธิรัฐราชการวิบัติปิโตรเลียม แคตตาล็อกเผด็จการที่กระทบพืชผลเกษตร*. สืบค้นจาก <https://www.tcijthai.com/news/2013/20/archived/3106>
- เดอะ ไอส์นเรคคอร์ด. (2558). *คำสั่ง คสช. 1/2557 ตัดตอนอำนาจของท้องถิ่น ทำให้การเมืองภาคประชาชนอ่อนแอ*. สืบค้นจาก <https://theisaanrecord.co/2015/10/08/คำสั่ง-คสช-12557-ตัดตอนอำนาจ/>
- ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ. (2537). ปฏิรูปที่ดินไทย ความสำเร็จหรือล้มเหลว. *สุทธิปริทัศน์*, 8(23), 91-95.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, บุญมี ลี และเทพกร ณ สงขลา. (2545). *รายงานวิจัย อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย*. สืบค้นจาก http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_182.pdf
- ประกาศบริษัท ส.เขมราษฎร์ อินดัสตรี้ จำกัด. (2562). สืบค้นจาก <http://eia.onep.go.th/images/monitor/1580281047.pdf>
- ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ. (2554). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ภูจิต พรหมมาณพ. (ม.ป.ป). *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนำพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน*. สืบค้นจาก

https://www.alro.go.th/legal_aff/article_attach/article_attach_201804101523336941.pdf

- รัฐวินท์ อมรสันต์. (2563). มาตรการควบคุมภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา. *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์*, 13(1), 63-74.
- วีรวัฒน์ อริยะวิริยานนท์. (2552). วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ.2475-พ.ศ.2518). (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/04/N46.pdf>
- สุรินทร์ อ้นพรม. (2557). ชีตจำกัดของสหกรณ์การดำรงชีพและการปรับตัวของเกษตรกรในเขตป่า. *วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา* 33(1), 81-103.
- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดศรีสะเกษ. (2562). ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ที่ได้รับผลกระทบจากการขุดเจาะหินของโรงโม่หิน. สืบค้นจาก <http://www.industry.go.th/sisaket/index.php/news/item/11515-00207022562>
- อภิวัดน์ รัตนวราหะ. (2558). เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปริทัศน์สถานภาพความรู้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- Borras, S.M. & Franco, J.C. 2010. Contemporary discourses and contestations around pro-poor land policies and land governance. *Journal of Agrarian Change* 10(1), pp.1-32.
- Cousins, B. (2019). *Global and historical lessons on how land reforms have unfolded*. Retrieved April 11, 2021, from <https://theconversation.com/global-and-historical-lessons-on-how-land-reforms-have-unfolded-127627>
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T.M. (2011). *Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: NUS Press.
- Herring, R. J. (1983). *Land to the Tiller: The Political Economy of Agrarian Reform in South Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Kelly and Peluso. (2015). Frontiers of Commodification: State Lands and Their Formalization. *Society and Natural Resources* 28(5), pp.473-495.
- White, B., Borras, J.S., and Hall, R. (2014). Land reform. In B. Currie-Alder, R. Kanbur, D.M. Malone, and R. Medhora (Eds.), *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Oxford: Oxford University Press.

หนังสือพิมพ์ออนไลน์

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2557, 14 กรกฎาคม). คปท.ไฟเขียวเอกชน 6 รายทำเหมืองแร่ ระบุ พื้นที่ 35 ล้านไร่ในเขต ส.ป.ก. ไม่ได้เหมาะสมกับเกษตรกรรมทั้งหมด. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/593030>

กิตติพงษ์ ทุนเพิ่ม. (2562, 1 มิถุนายน). เครือข่ายกลุ่มต่อต้านไม่เอาเหมืองแร่กว่า 300 คนบุกศาลากลาง ยื่นรายชื่อชาวบ้านคัดค้านผู้ว่าฯเพชรบูรณ์ไฟเขียวทุนต่างชาติทำเหมืองแร่. สยามรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/82527>.

ไทยพับลิก้า. (2556, 22 พฤศจิกายน). ชาวบ้าน 6 หมู่บ้าน "กลุ่มคนรักบ้านเกิด" ยื่นฟ้องศาลปกครอง เพิกถอนประทานบัตร-ใบอนุญาตบริษัททุ่งคำ. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2013/11/phu-thap-fah-hit-cyanide-4/>

ไทยรัฐออนไลน์. (2557, 22 ตุลาคม). พระยาโมเดล คืนที่ส.ป.ก.หน้ามหาวิทยาลัย ส่อเอาใจนายทุน. ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/458387>

ไทยรัฐออนไลน์. (2558, 7 กรกฎาคม). ผลสรุปที่ดิน ส.ป.ก. ใช้เปิด 'พระยาโมเดล' ได้ทั่วประเทศ. ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/local/509906>

มติชน. (2563, 25 เมษายน). 'ธรรมนัส' ลุยยึดที่ส.ป.ก.อยุธยาคืน หวังทำแปลงสาธิต-แจกเกษตรกรทำกิน. สืบค้นจาก <https://news.trueid.net/detail/qbpvKq39NEdQ>

มติชนออนไลน์. (2562, 24 มิถุนายน). 'เพชรบูรณ์' เปิดเวทีถกปรับปรุง 'ผังเมืองรวม' หลังชาวบ้านไม่เอาเหมืองแร่-ขงแยกที่ดิน ส.ป.ก. ออกจากเขตอนุรักษ์ป่า. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/region/news_1552340

บทที่ 6

ความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน:

กรณีการสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชพาณิชย์ในภาคใต้ของประเทศไทย

สร้อยมาศ รุ่งมณี

บทคัดย่อ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ชาวบ้านในภาคชนบทไทยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับป่าอย่างใกล้ชิดตลอดมา และยังมีประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อที่ผูกโยงเกี่ยวกับป่าที่ในหลายพื้นที่พัฒนาไปสู่กฎเกณฑ์ของชุมชนในการอนุรักษ์ป่า อย่างไรก็ตาม การสัมปทานซีกลากไม้ การขยายตัวของพืชพาณิชย์ และการเพิ่มขึ้นของประชากรยังนำไปสู่ความต้องการที่ดินที่เพิ่มตามไปด้วยในขณะที่พื้นที่ป่ามีจำนวนจำกัด อีกทั้งรัฐยังกำหนดให้พื้นที่ป่าที่ยังไม่มีการถือครองตามกฎหมายกลายเป็นที่ดินของรัฐ ผ่านระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อบังคับให้คนออกจากป่าและกีดกันการใช้ประโยชน์จากป่าได้ทำให้ป่ากลายเป็นทรัพยากรที่เข้าถึงได้เฉพาะคนบางกลุ่ม บทความนี้ตั้งคำถามมิติประวัติศาสตร์ในเรื่องการกำกับดูแลที่ดินและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐ-บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่-ชาวบ้านในภาคใต้ของประเทศไทยอันเกิดจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนการสัมปทานเช่าที่ดินป่าสงวนแปลงใหญ่สำหรับปลูกพืชพาณิชย์ ผู้วิจัยมุ่งทำความเข้าใจการเมืองของการปกครองดูแลที่ดินโดยรัฐและนโยบายสัมปทานเช่าพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ที่ก่อให้เกิดการกีดกันชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่า และก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน บทความนี้ตั้งคำถามมิติประวัติศาสตร์ในเรื่องการกำกับดูแลที่ดินและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐ-บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่-ชาวบ้านอันเกิดจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนการสัมปทานเช่าที่ดินป่าสงวนแปลงใหญ่สำหรับปลูกพืชพาณิชย์ในภาคใต้ของประเทศไทย โดยศึกษาจากเอกสารงานวิจัย และสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันรวมไปถึงกลุ่มเกษตรกรไร้ที่ดินที่เคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิการเข้าถึงที่ดินสวนปาล์ม ผู้วิจัยเสนอว่ายิ่งรัฐขยายอำนาจในการควบคุมทรัพยากรโดยในกรณีนี้คือพื้นที่ป่าไม้มากขึ้นเท่าใด ประชาชนก็ยิ่งถูกริดรอนอำนาจ แต่กลับมีกลุ่มนายทุนและบริษัทเอกชนที่ได้ประโยชน์จากการออกกฎระเบียบของรัฐ ทั้งจากกฎระเบียบกฎหมายที่ดินและป่าไม้ เช่น การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน การอนุรักษ์ป่า การประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม การทุจริตคอร์รัปชันและการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบ การใช้กำลังบังคับให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่สัมปทาน และการอ้างความชอบธรรมผ่านกฎระเบียบของรัฐและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นแม้ที่ดินจะสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ในระบบตลาด แต่ความสัมพันธ์เชิงที่ดินยังถูกกำกับโดยสถาบันทางการเมืองอย่างแนบแน่น และการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ ที่ร่วมมือกับนายทุนเอกชนยังทำให้ทรัพยากรยิ่งกระจุกตัวไม่ได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงเป็นธรรม

บทนำ

กลางทศวรรษ 2520 กรมป่าไม้ได้ให้สัมปทานเช่าพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้กับบริษัทเอกชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเป็นเวลา 30 ปีในพื้นที่รวมกว่าสองแสนไร่เพื่อปลูกพืชพาณิชย์ เมื่อสัญญาการสัมปทานเช่าที่ดินทยอยสิ้นสุดลงนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2540 ผู้ไม่มีที่ดินทำกินในภาคใต้กว่า 25,000 รายร่วมลงชื่อเรียกร้องให้รัฐปฏิรูปที่ดินให้ชาวบ้าน นำมาสู่ มติ ครม. วันที่ 26 สิงหาคม 2546 ว่าด้วยการให้นำพื้นที่หมดยุทธศาสตร์เช่า 40% มาจัดสรรให้กับเกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) เกิดเหตุการณ์ฟ้องร้องระหว่างรัฐ (สปก., กรมป่าไม้) - เอกชน (บริษัท) และ เอกชน (บริษัท) - ชาวบ้าน เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากการแย่งกันครอบครองที่ดิน สวนปาล์มดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้น มีข้อมูลบ่งชี้ว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การถือครองที่ดินของภาคใต้ในเชิงพื้นที่มีความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรระหว่างกลุ่มที่ไม่มีที่ดินทำกินกับกลุ่มที่มีที่ดินมากกว่าสี่สิบไร่เพิ่มขึ้นจาก 0.5 เท่าในปี 2549 เป็น 1.5 เท่าในปี 2558 (นรพัชร อัสวาลลภ และสันหณัฐ เศรษฐศักดิ์ศิริ, 2560, หน้า 16) ก่อให้เกิดคำถามถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดิน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการให้เอกสารที่ดิน หน่วยงานที่ควบคุมดูแลป่าไม้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสรรที่ดินให้กับคนไร้ที่ดินอย่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) ตัวแสดงดังกล่าวต่างมีมุมมองและความหมายเกี่ยวกับที่ดินที่แตกต่างกันโดยเฉพาะในเรื่องจะจัดการที่ดินอย่างไร ใครสมควรได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินและให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อะไร

บทความนี้ตั้งคำถามมิติประวัติศาสตร์ในเรื่องการกำกับดูแลที่ดินและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐ-บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่-ชาวบ้านอันเกิดจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนการสัมปทานเช่าที่ดินป่าสงวนแปลงใหญ่สำหรับปลูกพืชพาณิชย์ในภาคใต้ของประเทศไทย ผู้วิจัยมุ่งทำความเข้าใจการเมืองของการปกครองดูแลที่ดินโดยรัฐ และนโยบายสัมปทานเช่าพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ก่อให้เกิดการกีดกันชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าและก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน โดยมุ่งเน้นอภิปรายการใช้อำนาจในการกีดกัน (Powers of Exclusion) ได้แก่ (1) กฎระเบียบ (regulation) เป็นตัวกำหนดขอบเขตระหว่างที่ดิน การใช้ที่ดินที่ ประเภทของความเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์ รวมไปถึงกำหนดว่าใครบ้างที่จะสามารถอ้างอำนาจรับรองจากกฎได้ (2) ตลาด (market) ซึ่งเป็นที่ปรากฏของอำนาจที่เห็นชัดเจนที่จะกำหนดการกีดกันและการเข้าถึงที่ดินคือราคา แต่อำนาจของตลาดไม่ได้ดำรงอยู่ด้วยตัวเอง แต่ยังต้องการอำนาจแบบอื่นๆ มารองรับด้วย โดยเฉพาะการสร้างกฎระเบียบ การใช้กำลังบังคับและการสร้างความชอบธรรม (3) การใช้กำลังบังคับ (force) ซึ่งไม่ได้มีเพียงรัฐ ตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐก็สามารถใช้กำลังข่มขู่สร้างบรรยากาศแห่งความหวาดกลัวที่ทำให้อีกฝ่ายยอมจำนน และ (4) การอ้างความชอบธรรม (legitimation) หรือการสร้างมาตรฐานทางศีลธรรมให้การอ้างสิทธิเด็ดขาด โดยการทำให้กฎระเบียบ ตลาด และการใช้กำลังบังคับเป็นที่ยอมรับได้ (Hall, Hirsch & Li, 2011) ซึ่งกรณีการสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันในภาคใต้เกี่ยวข้องกับประเด็น “ความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง” ทั้งจากกฎระเบียบ

กฎหมายที่ดินและป่าไม้⁹⁶ เช่น การประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม การทุจริตคอร์รัปชันและการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบ กลไกตลาดในเรื่องราคาปาล์มน้ำมัน การใช้กำลังบังคับให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่สัมปทาน และการอ้างความชอบธรรมผ่านกฎระเบียบของรัฐและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน

บทความนี้จะเน้นการนำเสนอประเด็นความไม่โปร่งใสของการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ความไม่ชัดเจนทางกฎหมายและการให้ข้อมูลกับชาวบ้าน ความไม่ชอบธรรมและไม่โปร่งใสของรัฐในการจัดการข้อพิพาท รวมไปถึงประเด็นการคอร์รัปชันและการใช้อำนาจอิทธิพลที่ทำให้พรรคพวกของตนเองเข้าถึงประโยชน์มากกว่าผู้อื่นที่ไร้อำนาจ ผู้วิจัยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องบางส่วนที่สามารถเข้าถึงได้จากการพบปะด้วยตนเองและการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ได้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลไกกำกับที่ดิน เช่น เจ้าหน้าที่ในกรมป่าไม้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงสมาชิกของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) เจ้าหน้าที่องค์กรการพัฒนาเอกชน นักวิชาการและเกษตรกรรายย่อยในจังหวัดกระบี่ ชุมพรและสุราษฎร์ธานี

เกษตรกรกับการบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่าภาคใต้

ก่อน ปี พ.ศ. 2504 การผลิตเชิงพาณิชย์เริ่มมีการขยายตัวอย่างช้า ๆ เมื่อมีการเปิดสัมปทานเอกชนให้เข้าไปทำไม้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดการถางป่าและสร้างเส้นทางคมนาคมเพื่อชักลากไม้ เส้นทางดังกล่าวอำนวยความสะดวกให้ประชาชนโยกย้ายเข้าไปจับจองที่ทำกินในเขตป่า บ้างต้องการหนีภัยแล้งไปหาที่อุดมสมบูรณ์ แต่ในช่วงเวลานี้ยังเป็นการย้ายถิ่นเพื่อตั้งครอบครัวในเศรษฐกิจยังชีพเป็นหลัก ชาวบ้านในภาคใต้บุกเบิกที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมในเขตป่าเพราะพื้นที่ลุ่มที่เหมาะสมกับการทำนามีน้อยทำให้ผลิตข้าวไม่พอบริโภคในครัวเรือน นอกจากนี้การโยกย้ายเข้าไปในเขตป่าของชาวบ้านยังเกิดขึ้นเมื่อรัฐต้องการเก็บภาษีหรือใช้แรงงานให้หลวง และชาวบ้านไม่มีเงินจ่ายภาษี จึงหนีไปอยู่ในป่าแทนการถูกลงโทษ ดังนั้นการตั้งบ้านเรือนในอดีตจึงไม่ใช่ความต้องการหาที่ทำกินแต่เป็นการโยกย้ายเพื่อเล็ดรอดจากอำนาจรัฐ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536) อีกทั้งภาคใต้มีประชากรน้อยกว่าภาคเหนือหรืออีสาน ที่ดินส่วนใหญ่เป็นภูเขา ก่อนปี 2450 ที่ดินภาคใต้เฉลี่ยต่อประชากรหนึ่งคนเท่ากับ 41 ไร่ ซึ่งสูงกว่าภาคอื่น และการขยายตัวของชุมชนมาจากการขยายตัวของจำนวนสมาชิกครัวเรือนซึ่งมีอัตราไม่สูง งานวิจัยของสมนึก ทับพันธุ์และฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ (2535, หน้า 355-356) ซึ่งเก็บข้อมูลภาคสนามจากหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดตรัง

⁹⁶ ครอบคลุมความคิดอำนาจในการกีดกัน (powers of exclusion) แบ่งการกีดกันออกเป็น 4 ประเภทดังกล่าว และยังระบุถึงผู้กระทำการกีดกันที่ไม่ได้มีเพียงแต่รัฐหรือบริษัทเอกชนที่เข้าไปกีดกันประชาชนออกจากที่ดิน โดย Hall et al (2011, p. 4) เสนอว่าการกีดกันเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเมื่อมีการเข้าถึงที่ดิน แม้แต่ในการเข้าถึงที่ดินของกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดหรือการใช้ประโยชน์จากที่ดินแบบรวมหมู่ก็ยังยืนยันก็ยังมีกีดกันคนอื่นจากการเข้าถึงเสมอ เช่น กรณีของการขยายตัวของพืชพาณิชย์ก่อให้เกิดการสูญเสียที่ดินจากการกีดกันโดยเกษตรกรรายย่อยด้วยตนเอง ในครั้งเป็นคนที่ใกล้ชิด ญาติ เพื่อนบ้าน หรือคนรู้จักภายในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียง ด้วยวิธีการขอซื้อที่ดินในราคาถูก การรับซื้อที่ดินจากเพื่อนบ้านที่ล้มละลายในราคาต่ำกว่าราคาตลาดมาก กรณีเหล่านี้เรียกว่าเป็นการกีดกันในละแวกบ้าน (intimate exclusion) แต่บทความนี้จะเน้นไปที่การกีดกันที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างการกำกับดูแลที่ดินที่ไม่เป็นธรรมที่ก่อให้เกิดการปิดล้อม ขัปลั และกีดกันผู้คนออกจากที่ดินแปลงใหญ่สำหรับปลูกพืชพาณิชย์ ผู้สนใจสามารถอ่านรายละเอียดการวิเคราะห์การกีดกันในรูปแบบอื่นได้จากงานวิจัยฉบับเต็ม

พบว่าในรอบ 40 ปี ครั้วเรือนของหมู่บ้านเพิ่มขึ้นเพียง 13 หลังคาเรือน และมีครั้วเรือนที่ย้ายเข้ามา เพราะหนีภัยโจรผู้ร้ายอีก 12 ครั้วเรือน ทำให้เห็นว่าการขยายตัวของชุมชนอยู่ในอัตราต่ำมาก ชาวบ้านกับรัฐมีความสัมพันธ์กันแบบมีระยะห่าง สิทธิเหนือที่ดินเน้นที่การใช้ทำมาหากินไม่ใช่เพียงการผลิตป้อนตลาด ดังนั้นเมื่อสามารถเข้าถึงที่ดินแล้วคนพื้นถิ่นในภาคใต้จะนิยมทำสวนสมรมที่ปลูกพืชหลาย ๆ ชนิดโดยมีเป้าหมายเบื้องต้นเพื่อเอาไว้บริโภคเองในครั้วเรือน เช่น มีทั้งขนุน จำปา ตะขอสุด ลูกเนียง เกาลัด ละมุด ลางสาด พืชสมุนไพร พืชป่าและพืชกินใบกินหัวนานาชนิด ลักษณะการทำเกษตรผสมผสานเป็นวัฒนธรรมการผลิตการเกษตรของชาวใต้มาแต่โบราณกาล ภาคใต้จึงมีระบบเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง ในขณะที่พืชเศรษฐกิจที่เข้ามาในยุคแรกอย่างยางพาราจะเป็นการลงทุนโดยนายทุนชาวจีนเสียมากกว่าและถือเป็นพลังจากภายนอกที่เข้ามาปะทะกับระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมของหมู่บ้านภาคใต้ (ชลิดา บัณฑุวงศ์ และอนุสรณ์ อุณโณ, 2546).

ชาวบ้านภาคใต้มีความคิดในเรื่องผู้บุกเบิกที่ดินสมควรเป็นผู้ได้รับที่ดิน และการทำมาหากินในเขตป่าเป็นสิ่งที่ทำกันมาอย่างยาวนาน ครั้วเรือนที่เป็นเจ้าของสวนปาล์มรายหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้ข้อมูลว่าในอดีตการจับจองที่ดินสามารถทำได้โดยเข้าไปหักล้างถางพงและปลูกพืชทิ้งไว้ แต่ในยุคหลังปี 2520 ที่ดินเริ่มเป็นที่ต้องการของเกษตรกร เช่น ปู่ของตนเป็นผู้บุกเบิกที่ดินในตำบลที่ตนอาศัยอยู่โดยจับจองที่ดินเอง เมื่อมาถึงรุ่นพ่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้กับครอบครัวตนแต่ไม่ครบทุกแปลง มีบางแปลงที่อยู่ในเขตป่าสงวนแต่ก็ยังไม่มีการล่าจะมาทวงที่ดินดังกล่าวเพราะข้าราชการในพื้นที่เกรงใจครอบครัวของตนซึ่งเป็นคนดั้งเดิม และบุกเบิกตั้งหมู่บ้านแห่งนี้มา คนที่มีที่ดินน้อย หรือไม่มีที่ดินโดยมากเป็นคนที่มาทีหลัง หรือมาจากถิ่นอื่น โดยเฉพาะคนที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาทีหลัง ที่มักจะต้องซื้อสิทธิในการใช้ที่ดินจากคนที่จับจองที่ดินก่อน การอยู่อาศัยในหมู่บ้านจะมีกลุ่มชาวบ้านที่เป็นผู้คุ้มครองดูแลกัน คนที่มีที่ดินมากก็จะมีอิทธิพลมาก แต่ชาวบ้านเชื่อในสัจจะและจะไม่ไปบุกรุกที่ดินของคนอื่น (เกษตรกรในจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์ 20 กรกฎาคม 2563)

การบุกเบิกที่ป่าเพื่อทำการเกษตรเชิงพาณิชย์เกิดขึ้นเมื่อพืชชนิดแรกคือยางพาราเข้ามาในภาคใต้ ปี พ.ศ. 2442 มีผู้นำยางพารามาเข้ามาปลูก แต่ในระยะแรกแพร่หลายอยู่เฉพาะในกลุ่มพ่อค้าชาวจีนและข้าราชการเท่านั้น ประชาชนที่สนใจสามารถรับพันธุ์ยางไปปลูกบ้าง แต่ก็ปลูกเสริมหรือแทรกไปในระหว่างพืชที่ปลูกไว้พื้นที่ปลูกยางของชาวบ้านทั่วไปมีลักษณะเป็นป่าอย่างมากกว่าจะเป็นสวนยางเหมือนของชาวจีนที่รับเอาวิชาความรู้มาจากมลายู การปลูกยางพาราหากเป็นของชาวบ้านไม่ใช่ของถ้ำแกในเมื่องก็มักจะมีการปลูกพืชอื่นเอาไว้บริโภคเองรอบเรือนที่พักอาศัย และพยายามหาที่ดอนปลูกสวนผลไม้ยืนต้นเอาไว้ด้วย (สงบ ส่งเมือง: 2546) หลังจากนั้นก็มีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการขยายพื้นที่ปลูกยางหลายประการด้วยกัน เช่น การสร้างทางรถไฟ (2452-2463) ตัดเข้าไปในเขตป่า ทำให้เกิดสวนยางทั้งสองข้างทางรถไฟ การตั้งสถานีทดลองกสิกรรมภาคใต้ (2476) การตั้งองค์การสวนยาง (2496) การตั้งกองทุนสงเคราะห์สวนยาง (2503) ล้วนเป็นมาตรการส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่ปลูกยางทั้งสิ้น ต่อมาในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกิดจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ที่กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมและเน้นการทำเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ ช่วงเวลาดังกล่าวราคายางพาราเริ่มตกต่ำ ปาล์มน้ำมันซึ่งมีเอกชนลงทุนปลูกอยู่ก่อนแล้วจำนวนหนึ่งได้กลายเป็นพืชที่รัฐเลือกให้นำมาปลูกในเขตชายแดนสามจังหวัด ได้แก่ สตูล ยะลา นราธิวาส เพื่อแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย

และเพื่อป้องกันการรุกรานของกองกำลังคอมมิวนิสต์ในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง นอกจากนี้ รัฐยังมองว่าปาล์มน้ำมันทำให้เกิดกิจการต่อเนื่อง เช่น โรงกลั่นน้ำมันปาล์มของบริษัทเอกชนที่รัฐให้การสนับสนุนเว้นมาตรการภาษี กิจการปาล์มน้ำมันจึงเริ่มขยายตัวไปยังจังหวัดต่าง ๆ ในภาคใต้

เมื่อพืชพาณิชย์โดยเฉพาะยางพาราและปาล์มน้ำมันได้รับความนิยม ในบางพื้นที่เช่นจังหวัดชุมพรยังมีการปลูกพืชชนิดอื่นที่เริ่มมีราคา เช่น กาแฟด้วย ชาวบ้านจึงไม่ได้บุกป่าเพื่อการทำเกษตรยังชีพอีกต่อไป แต่เป็นการบุกป่าเพื่อปลูกพืชพาณิชย์ชนิดต่าง ๆ เพื่อการค้า เกิดการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมการผลิตจากการยังชีพสู่การผลิตเพื่อตอบสนองต่อตลาด และยังนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะที่เชื่อมโยงกับการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรโดยการถือครองที่ดินที่เปลี่ยนไปเป็นตั้งอยู่บนฐานของปัจเจกบุคคลมากขึ้น แต่กระนั้นการบุกป่าที่ดินหักร้างทางพงไม่เชื่อว่าทุกคนจะได้เข้าถึงที่ดินเสมอไป คนอพยพมาใหม่มักได้ที่ดินชายขอบที่คุณภาพที่ดินไม่เหมือนกัน แม้การบุกเบิกที่ป่าจะเกิดขึ้นกว้างขวาง แต่รัฐไม่ได้เข้าไปรับรองกรรมสิทธิ์หรือจัดการการถือครองที่ดินของคนที่ย้ายมาในเขตป่าให้ชัดเจน บางพื้นที่ชาวบ้านอาศัยอยู่จนเป็นชุมชนในเขตป่า รัฐก็รับรองโดยตั้งเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย เช่น ปี 2518 ก็ประกาศจะไม่จับกุม และออกเอกสารสิทธิให้ แต่บางยุคกลับมากำหนด ความไม่แน่นอนในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของรัฐก่อให้เกิดปัญหาซับซ้อนต่อเนื่องมาเรื่อย ๆ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535)

รัฐกับการขยายอำนาจในการกำกับดูแลที่ดินและป่าไม้

ความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐ-เอกชน-ประชาชน โดยเฉพาะในกรณีการสัมปทานเช่าพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจในภาคใต้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงของภาคชนบทไทยที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการผลิตเชิงพาณิชย์ การขยายตัวของรัฐในเชิงพื้นที่ (terroitorialisation) ซึ่งมีทั้งการกำหนดขอบเขตรอบพื้นที่ กีดกันคนออกไปจากพื้นที่ และกำหนดกิจกรรมที่ทั้งทำได้และห้ามทำในที่ดินนั้น ๆ โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การทำแผนที่ดาวเทียม การลากเส้นเขตแดน เป็นต้น ถือเป็นเครื่องมือของรัฐสมัยใหม่ในการกำกับดูแลที่ดินในอาณาเขตของรัฐ (Vanderveest & Peluzo, 1992)

ในพื้นที่ป่าภาคใต้ การขยายตัวของรัฐในช่วงแรกเป็นการให้สัมปทานชักลากไม้ในเขตป่ากับบริษัทเอกชน ในบางพื้นที่สัมปทานป่าไม้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีชุมชนชาวบ้านอยู่เดิม ชาวบ้านจะต้องรีบตัดไม้เพราะคิดว่าหากบริษัทที่ได้รับสัมปทานเข้ามาแล้วจะเร่งตัดไม้ไปหมดเพราะกลัวว่าตนจะเสียประโยชน์ หรือหากบริเวณที่ให้สัมปทานไม่มีคนอาศัยอยู่ การที่ไม่ใหญ่ถูกฟันและชักลากออกจากพื้นที่ทำให้ชาวบ้านเข้ามาแผ้วถางไม้ขนาดเล็กและนำไปใช้ในการเกษตรง่าย ๆ งานของอานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ ขาวสอาด (2538) ซึ่งว่าการขยายตัวของรัฐเกิดขึ้นในขณะที่ทรัพยากรชนบทเริ่มร่อยหรอลงและยังกระจุกตัวอยู่ในมือคนไม่กี่กลุ่ม เช่น ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือผู้มีความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ ชาวบ้านทั่วไปที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรบ้างจึงปรับทัศนคติของตนที่สัมพันธ์กับป่าเพื่อให้ตนได้ประโยชน์จากป่าให้เท่ากับกลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคมบ้าง จากในอดีตการหาประโยชน์จากป่ามีกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมกำกับดูแล แต่เมื่อรัฐสมัยใหม่เข้ามาจัดการป่าแล้วปล่อยให้มีการใช้ประโยชน์จากป่าโดยนายทุนผู้มีอิทธิพลทั้งผ่านการออกกฎหมายเอื้ออำนวยให้คนเหล่านั้นเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ซึ่งในหลายกรณีมีการอนุญาตที่ไม่โปร่งใสรวมถึงการไม่กำกับดูแล

การทำผิดกฎหมาย และยังไม่ยอมรับสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรในเชิงประเพณีที่มีมาแต่เดิม⁹⁷ ชาวบ้านในชนบทร่วมกับภาคประชาสังคมในระยะต่อมาจึงต่อรองการเข้าถึงทรัพยากรกับรัฐและนายทุนผู้มีอิทธิพลด้วยการอ้างถึงสิทธิเชิงประเพณีดังกล่าว ในกรณีของพื้นที่ภาคใต้ ชาวบ้านบุกยึดที่ดินที่นายทุนบุกรุกเกินกว่าได้รับอนุญาต และที่ดินเหล่านั้นอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่รัฐควรจะนำมาจัดสรรให้กับประชาชนที่ต้องการที่ดินทำกิน แต่ก็ต้องเผชิญกับความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และถึงแม้ว่าจะต่อสู้จนชนะคดีความ แต่ก็แทบไม่มีใครฟ้องเอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะกระบวนการศาลเป็นเรื่องซับซ้อนและเสียเวลารวมถึงค่าใช้จ่ายสูง⁹⁸

อย่างไรก็ตาม ขณะที่รัฐให้สัมปทานบริษัทเอกชนชักลากไม้ พร้อม ๆ กันนั้น รัฐโดยในทีนี้คือกรมป่าไม้ได้ออกกฎหมายกำหนดพื้นที่ป่าคุ้มครองและป่าสงวน และนิยามป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในมาตรา 4 ว่า “ป่า” หมายความว่า เป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้นห้ามมิให้ผู้ใดเข้าก่อสร้าง แผ้วถาง ยึดถือครอบครองป่า ต่อเนื่องด้วยการออกประกาศพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติขึ้นทั่วประเทศ ทำให้เกิดป่าประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ และยังออกกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดนิยาม “ที่ดินป่าไม้” หมายถึง “ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดครอบครองเป็นเจ้าของตามประมวลกฎหมายที่ดิน” หมายความว่าที่ดินทั้งที่มีต้นไม้ปกคลุมและไม่มีต้นไม้ปกคลุม แต่ยังไม่มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยกรมที่ดิน⁹⁹ ถือเป็นที่ดินป่าไม้ และจัดเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออยู่บนฐานคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (ศยามล ไกรยูรวงศ์, 2548) กฎระเบียบของรัฐดังกล่าวเปลี่ยนการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าของชุมชนสู่การกลายเป็นพื้นที่ของรัฐผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย ที่ดินของชาวบ้านที่ใช้ทำมาหากินโดยปราศจากเอกสารสิทธิในหลายแห่งจึงกลายเป็นที่ดินที่อยู่ในป่าสงวน

เมื่อพื้นที่ป่าถือเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมาย รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะนำไปใช้ เช่น นำไปให้เอกชนสัมปทานผูกขาดการทำไม้ซึ่งพบว่าจำนวนสัมปทานที่กรมป่าไม้อนุมัติมีจำนวนสูงสุดในช่วงปี พ.ศ. 2516-2517 เป็นช่วงที่ใกล้เคียงกับช่วงที่พื้นที่ป่าไม้ในภาคใต้ลดลงในอัตราสูงเช่นกัน ข้อมูลจากสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ (2562) แสดงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2516 – 2541 พื้นที่ป่าไม้ของภาคใต้ลดลงจาก 11.521 ล้านไร่ (คิดเป็น 26% ของ

⁹⁷ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2543) อธิบายว่า สิทธิในการครอบครองใช้สอยทรัพยากรไม่ได้มีแต่เพียงสิทธิแบบปัจเจก ในหลายชุมชน ยังมีสิ่งที่เรียกว่าสิทธิเชิงซ้อนหรือการซ้อนทับของระดับสิทธิประเภทต่างๆ ในพื้นที่เดียวกัน ในประเด็นที่ดิน นอกจากกรรมสิทธิ์ที่ดินในฐานะปัจเจกแล้ว ชาวบ้านโดยเฉพาะกลุ่มชนพื้นเมืองในหลายพื้นที่ยังจัดแบ่งเขตการใช้ที่ดินออกเป็นพื้นที่ที่ชุมชนใช้ร่วมกันที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของในเชิงปัจเจก ที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” แต่เมื่อรัฐขยายขอบเขตพื้นที่ป่าทำให้พื้นที่ที่มีการใช้ร่วมกันและปราศจากสิทธิของปัจเจกดังกล่าวกลายเป็นพื้นที่ของรัฐ ชุมชนเสียสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรร่วมดังกล่าวไป

⁹⁸ เกษตรกรในจังหวัดชุมพรรายหนึ่งที่เคยมีคดีความจากการถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งความคดีการบุกรุกที่ดินป่าต้นน้ำในปี 2548 ทั้งที่มีใบตอบรับคำขอสิทธิที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี 2513 ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นปัญหาการไม่ประสานงานกันระหว่างสำนักงานปฏิรูปที่ดินกับกรมป่าไม้ ทำให้สมาชิกครัวเรือนนี้ต้องคดีความถึงสามปี กว่าที่ศาลจะตัดสินให้สมาชิกในครัวเรือนดังกล่าวเป็นผู้ชนะคดี แต่กระนั้นก็ไม่ได้มีการฟ้องเอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐ หรือฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายโดยอธิบายว่าครัวเรือนของตนเพียงต้องการที่ดินทำกิน และต้องใช้เวลาไปกับการทำมาหากินมากกว่าการไปขึ้นศาล (เกษตรกรในจังหวัดชุมพร, สัมภาษณ์ 27 มีนาคม 2564)

⁹⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระบุให้ที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต้องมีใช้ที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ประชาชนจึงจะมีสิทธิที่จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ โดยประชาชนผู้ขอออกกรรมสิทธิ์ต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เมื่อที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดแล้วถือว่าไม่ใช่ป่าอีกต่อไป

ทั้งประเทศ) ในปี พ.ศ. 2516 เหลือเพียง 9.1 ล้านไร่ (20.69%) ในปี พ.ศ. 2531 (สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 2562) เมื่อพื้นที่ป่าไม้ลดลง แนวคิดเรื่องการสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชพาณิชย์ (หรือพืชเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐในขณะนั้น) จึงถูกพัฒนาขึ้น ปี พ.ศ. 2524 กรมป่าไม้ ออกประกาศให้เอกชนเสนอโครงการปลูกพืชเศรษฐกิจในที่ดินป่าสงวนซึ่งขออนุญาตดำเนินการตามระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ได้ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติผ่านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้ประเทศควรมีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และอีกร้อยละ 15 เป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าว กรมป่าไม้ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้ดำเนินยุทธศาสตร์อย่างน้อย 2 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1) การเร่งประกาศพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งรวมถึงพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และ 2) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนปลูกสร้างสวนป่าขนาดใหญ่ทดแทนการนำเข้าไม้ และพัฒนาอาชีพให้ประชาชน คำว่าป่าเศรษฐกิจจึงปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ยิ่งไปกว่านั้น แนวความคิดนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกที่เห็นว่าควรลงทุนด้านป่าไม้เขตร้อนให้มากขึ้น การลงทุนสร้างสวนป่าก็เพื่อเป็นวัตถุประสงค์สำหรับอุตสาหกรรมเยื่อและกระดาษ มีการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาป่าไม้เขตร้อนไว้ 5 ประการ คือ ที่ดินในเขตป่า การพัฒนาอุตสาหกรรมจากทรัพยากรป่าไม้ เชื้อเพลิง และพลังงาน การอนุรักษ์ระบบนิเวศของป่าเขตร้อน และการพัฒนาสถาบัน (ศยามล ไกรยูรวงศ์, 2548, หน้า 136)

เศรษฐศาสตร์การเมืองของการสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ

เพื่อที่จะฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมที่เสียหายจากการชักลากไม้ รัฐจึงให้สัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจในบริเวณภาคต่าง ๆ ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 โดยอ้างตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีการระบุว่ารัฐส่งเสริมการทำป่าเศรษฐกิจโดยให้ผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ไม่เกิน 2,000 ไร่ อธิบดีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาต ถ้าเกินสองพันไร่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยเสียค่าตอบแทนให้กับรัฐบาลในอัตรา 10 บาทต่อไร่ต่อปี ป่าที่ถูกเปลี่ยนสภาพไปแล้วในเวลาต่อมามักจะใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมโดยการขออนุญาตใช้ประโยชน์จากนายทุนหรือบริษัทขนาดใหญ่ หน้าที่ของป่าเปลี่ยนไปสู่การเป็นพื้นที่ทำสวนป่าขนาดใหญ่เพื่อการพาณิชย์ (Large-scale commercial tree plantation) โดยเน้นการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ยูคาลิปตัส ยางพารา และปาล์มน้ำมัน (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2548, หน้า 81)

ในส่วนของภาคใต้ การสัมปทานป่าเพื่อการทำไม้มาอย่างต่อเนื่อง ปี พ.ศ. 2531 เกิดพายุไต้ฝุ่นเกย์ ทำให้เกิดโคลนถล่ม น้ำท่วม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในพื้นที่นำไปสู่ความคิดเรื่องการปิดป่าสัมปทานในปีถัดมา โดยออกเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 กำหนดให้สิทธิการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานและพื้นที่สัมปทานทั้งแปลงหรือบางแปลงที่อยู่ในแนวเขตอุทยานแห่งชาติหรือแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสิ้นสุดลงและกำหนดให้ผู้ที่ได้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับเงินชดเชยตามความเสียหาย ป่าที่หลงเหลืออยู่ในขณะนั้นทั้งที่เหลือจากการ

สัมปทานชักลากไม้ และเหลือจากพายุดัชนีเกยถูกันนิยามว่าเป็น "ป่าเสื่อมโทรม"¹⁰⁰ ซึ่งควรจะได้รับ การฟื้นฟู โดยมิระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) กล่าวถึง การจำแนกป่าเสื่อมโทรมเพื่อส่งเสริมการเกษตรและการปลูกป่าเศรษฐกิจ รัฐในเวลาต่อมา จึงออกพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อ การค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางมากขึ้น และยังรับรองสิทธิและประโยชน์ของผู้ ปลูกสร้างสวนป่า เช่น การยกเว้นค่าภาคหลวง และกฎเกณฑ์บางประการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ทั้งนี้พบว่าการขยายตัวของการปลูกพืชเศรษฐกิจทั้งยางพาราและปาล์มน้ำมันในพื้นที่สวนเกษตร ขนาดใหญ่อยู่ในบริเวณป่าสงวนเกือบทั้งหมด

การที่กรมป่าไม้อนุญาตให้บริษัทการเกษตรขนาดใหญ่เข้าทำประโยชน์ในป่าเสื่อมโทรมโดย เสียค่าเช่าในอัตราต่ำให้เช่าจนถึง 30 ปี โดยคิดค่าธรรมเนียมเพียง 10 บาท ต่อไร่ รวมไปถึงมีการ สร้างมาตรการส่งเสริมผู้ทำสวนป่าโดยให้สิทธิพิเศษได้รับการยกเว้นการชำระค่าภาคหลวง และไม่ ต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้ต้นทุนผู้ประกอบการต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ปริมาณการขอทำประโยชน์และ การผลิตในเขตป่าสงวนใหญ่โตกว่าที่ควรจะเป็น (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535) แม้ว่าใน ปี พ.ศ. 2538 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ 2507 ในมาตรา 16 เพิ่มอัตราค่าเช่าทำ ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นไร่ละ 20 บาท แต่ก็ยังถือว่าเป็นราคาที่ถูกลงเมื่อเทียบกับผล กำไรจากการปลูกปาล์มน้ำมันของบริษัทต่าง ๆ การพัฒนาทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้การเข้าถึง ที่ดินอยู่ในมือคนจำนวนน้อยและส่งผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถือเป็นปัญหาเชิง นโยบายและกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนให้เกิดการลงทุนการทำสวนเกษตรขนาดใหญ่และ ปลูกพืชเชิงพาณิชย์ในพื้นที่ป่าสงวน (ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ, 2549, หน้า 105-106) อดีต เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของกรมป่าไม้ที่ประจำอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ (สัมภาษณ์ 3 เมษายน 2564) ให้ ความเห็นว่าการสัมปทานพื้นที่ป่าของรัฐขนาดใหญ่ให้เอกชนปลูกพืชพาณิชย์เพื่อทำกำไรในราคาถูก เป็นการลงทุนที่เอื้อต่อเอกชนมากเป็นพิเศษ ในเมื่อป่าสงวนที่รัฐต้องการนำมาสัมปทานจำนวนมากมี ประชาชนใช้ประโยชน์มาก่อนแล้ว การจะไปเจรจากับประชาชนรายครัวเรือนหรือชุมชนเป็นเรื่อง ยุ่งยากและมีต้นทุนสูง แต่การที่รัฐดึงพื้นที่ทั้งหมดมาอยู่ในมือโดยการใช้อำนาจทางกฎหมายทำให้ การได้มาซึ่งที่ดินแปลงใหญ่เป็นเรื่องง่ายดาย และยิ่งอำนาจการอนุมัติการใช้พื้นที่ที่น้อยกว่าสองพัน ไร่อยู่ที่อธิบดีกรมป่าไม้แต่หากมากกว่าสองพันไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี บริษัทเอกชน จึงมักใช้วิธีขอสัมปทานแปลงย่อย ๆ แต่ขออนุมัติหลาย ๆ หนแทน (ดูสรุปพื้นที่ป่าสงวนที่สัมปทาน ในจังหวัดกระบี่ สุราษฎร์ธานี และชุมพร ได้จากตาราง 1 ในภาคผนวก)

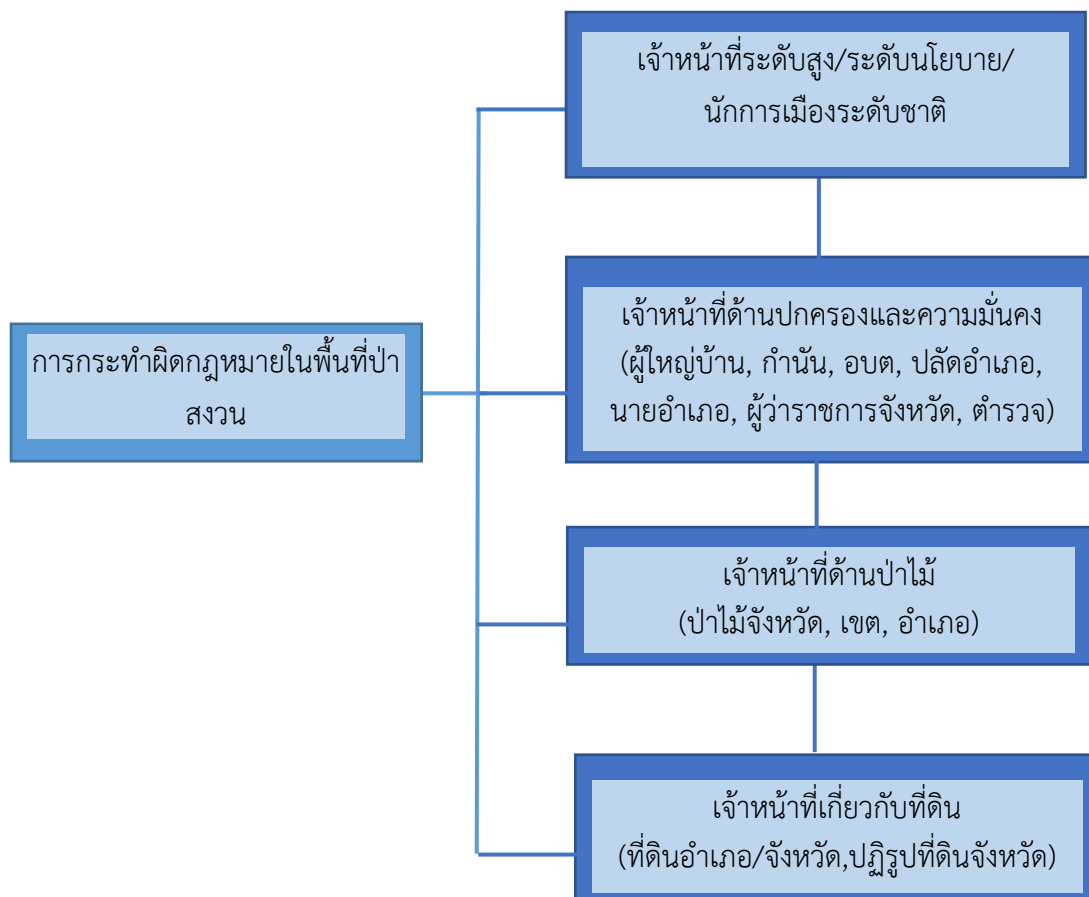
เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเฉพาะ ปาล์มน้ำมันในภาคใต้นำมาซึ่งการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นมากกว่าจะเป็นการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม

¹⁰⁰ ในระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ระบุว่า ป่าเสื่อมโทรม หมายถึง พื้นที่ป่าในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วน ที่มีไม้ที่มีลักษณะสมบูรณ์ เหลืออยู่เป็นสวนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติโดยมีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตร ขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่ว พื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 - 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตร ขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าที่มี ไม้เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าวเมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น ซึ่งการนิยามป่าเสื่อมโทรมดังกล่าวเกิดขึ้นจาก มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532

ประการแรกพบว่าการจะระบุว่าพื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรม กรมป่าไม้จะใช้วิธีการสำรวจใช้ภาพถ่ายทางอากาศ และใช้เจ้าหน้าที่เข้าไปถ่ายภาพจากพื้นที่จริง แต่ในหลายกรณีพบว่า พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมยังมีต้นไม้ขนาดเล็กและลูกไม้ที่สามารถฟื้นตัวเองได้หากปล่อยไว้ตามธรรมชาติ ในบางครั้งการตีความพื้นที่เป็นป่าเสื่อมโทรม โดยเฉพาะในภาคใต้เป็นการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตเลือกที่จะถ่ายรูปพื้นที่ที่เหมือนจะเป็นป่าเสื่อมโทรมเป็นแปลงตัวอย่างแต่ปกปิดเนื้อที่ขนาดใหญ่ ประกอบกับเทคโนโลยีในยุคของการเริ่มให้สัมปทานป่าในการปลูกพืชเศรษฐกิจยุคปลายทศวรรษ 2520 ยังไม่ทันสมัยเท่าปัจจุบัน พื้นที่ป่าจำนวนมากจึงถูกสัมปทานในนามป่าเสื่อมโทรม ทั้ง ๆ ที่ยังคงเป็นป่าที่ฟื้นตัวได้ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งที่มีข้อพิพาทเรื่องสวนปาล์มในจังหวัดชุมพร, สัมภาษณ์ 26 มีนาคม 2564) และยังมีการตรวจสอบพบในทศวรรษต่อมาว่าบริษัทที่สัมปทานที่ดินจากรัฐบุกรุกที่ป่ามากกว่าที่ ๆ ได้รับสัมปทาน

เมื่อตั้งคำถามว่ากรณีดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ในภาคราชการที่ควรจะมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการกระทำผิดกฎหมายในพื้นที่ป่าสงวนอาจจะสามารถไล่ล่าดับได้จากแผนภาพ 1 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ปกครองที่อยู่ในพื้นที่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อบต. ที่จะต้องเป็นผู้รายงานให้ผู้รับผิดชอบพื้นที่ป่าเข้าไปปราบปราม อาจจะเป็นไปได้ว่าการตรวจพื้นที่ของฝ่ายปกครองทำได้ไม่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบป่าไม้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวตั้งแต่ต้น และในบางกรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบเพราะมีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่ดินกับบริษัทสัมปทาน กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองท้องถิ่น เป็นตัวเชื่อมที่ดินกับบริษัท ประสานงานทุกอย่างกับเจ้าหน้าที่จ่ายเงินให้ละเว้นการจับกุม ยิ่งเมื่อเกิดปัญหา คนเหล่านี้ก็จะแฉ่งนายทุนให้ติดต่อกับผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ต้องการปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง ให้บิบบให้ผู้นั้นยอมรับเงิน หรือละเว้นการจับกุม ถ้าไม่ยอมก็ย้ายออกจากพื้นที่ คนกลุ่มนี้ได้ผลประโยชน์อย่างงาม ในส่วนของราษฎรที่เรียกร้องที่ดินทำกิน ที่เกรงกลัวต่อผู้มีอิทธิพล เกรงกลัวความไม่ปลอดภัยของชีวิตทรัพย์สิน โดยเฉพาะยิ่งถ้าอยู่ในเขตป่า เมื่อมีการติดต่อให้ร่วมกิจกรรมผิดกฎหมายก็ยากจะปฏิเสธ

แผนภาพที่ 6. 1 ผู้ที่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบต่อการทำผิดกฎหมายในพื้นที่ป่าสงวน



จากการสัมภาษณ์อดีตเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของกรมป่าไม้ที่ประจำอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ (สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2564) พบว่าการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นมาตลอด ในยุคของการสัมปทานป่าเพื่อชักลากไม้ การคอร์รัปชันสามารถทำได้โดยการใส่จำนวนต้นไม้ที่ผู้สัมปทานต้องเว้นระยะการตัด หรือเป็นต้นไม้ที่ขนาดรอบวงเล็กกว่ากฎหมายกำหนดซึ่งเป็นส่วนที่ไม่อนุญาตให้ตัด เจ้าหน้าที่ก็จะใส่ตัวเลขหลอก ๆ เพื่อให้ดูราวกับว่าต้นไม้ที่ถูกเว้นระยะยังคงอยู่ในบัญชี แต่จริง ๆ คือถูกตัดไปหมดแล้ว นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังสามารถอำนวยความสะดวกให้บริษัทสัมปทานจ่ายค่าตอบแทนน้อยลงด้วยการใส่จำนวนท่อนซุงรวมไว้ในต้นไม้ต้นเดียว เช่น ต้นไม้หนึ่งต้น อาจจะมีท่อนไม้ 10 ท่อน แต่บางครั้งอาจพบถึง 120 ท่อนในบัญชีซึ่งเป็นเรื่องเป็นไปได้ แต่ไม่มีการตรวจสอบทำให้มีการคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง

เมื่อมาถึงยุคของการสัมปทานป่าเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจที่เป็นนโยบายในทั่วประเทศ แนวคิดดังกล่าวเป็นการร่วมมือกันจากภาครัฐสั่งการ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่จะให้น้ำมันปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างปาล์มน้ำมันในภาคใต้ และส่งต่อมายังกรมป่าไม้ ซึ่งในยุคนั้นเป็นยุคปลายของการสัมปทานป่าไม้และกำลังจะเริ่มหาทางฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมและเพิ่มจำนวนพื้นที่ป่า ส่วนผู้ลงทุนในยุคแรก ๆ ก็มักจะมีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับคณะรัฐมนตรีหรือเป็นผู้เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีเสียเอง การให้สัมปทานพื้นที่ป่าในการปลูกพืชเศรษฐกิจในราคาถูก

พร้อมกับการมีนโยบายกระตุ้น ยกเว้นภาษี มีการสนับสนุนโดยรัฐและระเบียบต่าง ๆ จำนวนมากทำให้นายทุนเอกชนสามารถเข้าถึงที่ดินได้ในราคาถูกและยังเป็นแปลงขนาดใหญ่เป็นระยะเวลานานถึงสามสิบปี และการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่รัฐยังทำให้กิจการเหล่านี้รุกล้ำเข้าไปในที่ดินประเภทอื่นที่ควรจะเป็นที่สาธารณะหรือควรถูกจัดสรรให้ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินด้วย การศึกษาของ สมนึก ทับพันธุ์และฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ (2535) ระบุว่า การขยายตัวของ การปลูกพืชพาณิชย์ทั้งยางพารา และปาล์มน้ำมันทำให้การขยายตัวของชุมชนภาคใต้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดการย้ายถิ่นของคนจากภาคอีสานและพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อมารับจ้างทำงานภาคเกษตรกรรมเพราะภาคใต้มีแรงงานเบาบาง การขยายตัวของปาล์มน้ำมันแตกต่างจากการขยายตัวของพื้นที่ปลูกยางพารา กล่าวคือ ในขณะที่มีพื้นที่สวนยางพาราบางส่วนซึ่งไม่น้อยปรากฏอยู่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ แต่ไม่ปรากฏว่ามีพื้นที่ปลูกปาล์มอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์เลย คงมีแต่ในเขตป่าสงวน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของกรมป่าไม้ที่อนุญาตให้บริษัทการเกษตรขนาดใหญ่เข้าทำประโยชน์ (เช่า) ในเขตป่าสงวนปลูกปาล์มโดยเสียค่าธรรมเนียม (ค่าเช่า) ในอัตราต่ำ และยังเปิดโอกาสให้ผู้มีอิทธิพลสามารถใช้ อิทธิพลของตนซื้อเอาที่ดินในเขตป่าเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง เมื่อสัมปทานชักลากไม้เอาไปทำไม้ หมอนรถไฟหมดลง ผู้มีอิทธิพลสามารถอ้างกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินดังกล่าวที่ถูกหักร้างทางพง เมื่อการเกษตรเชิงพาณิชย์ขยายตัว ผู้มีอิทธิพลก็ได้ครอบครองทรัพยากรที่จำเป็น คือ ที่ดินมหาศาล ในขณะที่ชาวบ้านต้องเช่า หรือเป็นลูกจ้างในสวนของผู้มีอิทธิพล

จากการรวบรวมข้อมูลแหล่งต่าง ๆ พบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2528-2546 มีการสัมปทานพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมให้บริษัทเอกชนปลูกพืชพาณิชย์ไปกว่าสองแสนไร่¹⁰¹ พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี กระบี่ และชุมพร ข้อมูลของสำนักงานจัดการป่าไม้ที่ 12 จังหวัดกระบี่ พบว่ามีบริษัทเอกชนขอเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อปลูกยางพารา และปาล์มน้ำมัน 14 ราย รวมพื้นที่ 195,990 ไร่ และมี 10 รายที่กินพื้นที่กว่า 63,324 ไร่ ได้หมดอายุการอนุญาตจากกรมป่าไม้มาเป็น 10 ปีแล้ว ในปี 2556 - 2560 มีสวนปาล์มน้ำมันพื้นที่อีกกว่า 29,000 ไร่ หมดอายุสัมปทานเช่าในเขต อ.อ่าวลึก อ.ปลายพระยา อ.คลองท่อม อ.เหนือคลอง และ อ. เขาพนม จ.กระบี่ รองลงมา คือพื้นที่สวนปาล์มใน จ.สุราษฎร์ธานี มีเอกชนผู้เช่าจำนวน 13 รายพื้นที่ทั้งหมด 123,814 ไร่ในเขต อ. พุนพิน อ. คีรีรัฐนิคม อ. เคียนซา อ. ชัยบุรี อ. กาญจนดิษฐ์ อ. พระแสง ขนาดพื้นที่ตั้งแต่ 20,000 ไร่จนถึงเล็กสุด 700 ไร่ที่ยังไม่สิ้นสุดการอนุญาตระหว่างปี พ.ศ. 2558-2566 รวมทั้งยังมีปัญหาทับซ้อนกับที่ราชพัสดุที่ต้องดำเนินการตรวจสอบ (ทีพีบีเอส, 2555) และแม้พื้นที่ส่วนใหญ่จะหมดอายุสัมปทานไปแล้ว แต่กรณีพิพาทระหว่างรัฐ ประชาชน และบริษัทเอกชนยังดำเนินต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน ดังจะกล่าวถึงในส่วนต่อไปของบทความ (ดูรายชื่อบริษัทและจำนวนพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานในภาคผนวก)

¹⁰¹ พื้นที่ที่รัฐสัมปทานให้กับบริษัทเอกชนเช่าปลูกพืชพาณิชย์โดยส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ปลูกปาล์มน้ำมันมากที่สุด จากฐานข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2562) พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันทั่วประเทศปี 2546 อยู่ที่ประมาณ 2 ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่ปลูกกว่า 1.9 ล้านไร่อยู่ในภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี กระบี่ และชุมพร จนถึงปัจจุบัน สวนปาล์มน้ำมันยังคงหนาแน่นในภาคใต้ โดยพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันทั่วประเทศในปี 2562 อยู่ที่ 6 ล้านไร่ เป็นพื้นที่อยู่ในภาคใต้ 5 ล้านไร่ และสามจังหวัดดังกล่าวยังคงครองอันดับจังหวัดที่ปลูกปาล์มน้ำมันมากที่สุดในประเทศไทย

ผลประโยชน์จากการปลูกพืชเศรษฐกิจและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน

ในเชิงกฎหมาย พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะอนุญาตให้เอกชนซึ่งในที่นี้รวมถึงประชาชนทั่วไปขออนุญาตใช้ที่ป่าเพื่อทำประโยชน์ได้โดยอธิบดีกรมป่าไม้สามารถเป็นผู้อนุมัติ แต่ในความเป็นจริง เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งปฏิบัติงานในกรมป่าไม้รายหนึ่งให้ข้อมูลว่าประชาชนไม่รู้ข้อมูล ไม่เข้าใจวิธีการดำเนินการ และตัวกรมป่าไม้เองในอดีตก็ไม่ได้อำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงการขออนุญาตดังกล่าว แต่วิธีการปฏิบัติของกรมป่าไม้เอื้อกับเอกชนรายใหญ่รวมถึงผู้มีอิทธิพลมากกว่า และการให้สัมปทานเอกชนรายใหญ่โดยมากมักจะมีการจ่ายผลประโยชน์ให้แก่ผู้มีอำนาจตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้, 19 สิงหาคม 2563) ส่วนชาวบ้านในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีและชุมพรให้ข้อมูลว่าไม่รู้ข้อมูล และถึงไปขออนุญาตจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐก็คงไม่ดำเนินการให้ พวกเขาไม่ช่วยเหลืออะไรนอกจากคอยตรวจจับการกระทำผิดของชาวบ้าน ในขณะที่หากบริษัททำผิดบุกรุกที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐกลับไม่ทำอะไร ชาวบ้านในชุมชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ข้อพิพาทเรื่องที่ดินยังคงดำเนินอยู่สะท้อนว่ากฎหมายอาจไม่ได้ปิดกั้นให้ประชาชนเข้าแต่ถ้าเราไปขอเช่าทำสัญญาเหมือนนายทุน รัฐก็ไม่ให้เพราะถ้านายทุนเช่ารัฐจะได้ผลประโยชน์มากกว่า (เกษตรกรในจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์ 20 ตุลาคม 2563)

การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่แปลงใหญ่เพื่อปลูกพืชพาณิชย์ของบริษัทการเกษตร ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชาวบ้านที่ทำมาหากินอยู่ในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนแล้ว อดีตเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของกรมป่าไม้ที่ประจำอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ (สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2564) ให้ข้อมูลว่าที่ดินแปลงที่ถูกสัมปทานส่วนใหญ่มักจะมีชาวบ้านเข้าไปทำมาหากินหรือตั้งบ้านเรือน หากชาวบ้านไม่ยอมออกจากพื้นที่ บริษัทก็จะนำรถแทรกเตอร์มาไถทำลายบ้านเรือนและเรือกสวน เกิดการปะทะกันของทั้งสองฝ่ายจนเสียชีวิตในหลายพื้นที่ เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันในจังหวัดกระบี่ (สัมภาษณ์, 5 มกราคม 2563) ให้ข้อมูลว่ามีการบังคับซื้อที่หรือไล่ที่ชาวบ้านเช่นกันหากพวกเขาอยู่อาศัยในบริเวณที่บริษัทเอกชนต้องการที่ดินไปปลูกปาล์มน้ำมันแปลงใหญ่เนื่องจากกลไกของรัฐที่สนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันและสิทธิประโยชน์ด้านตลาด ในขณะที่ชาวบ้านอาจจะจับจองที่ดินไว้ อาจจะมีหรือไม่มีเอกสาร แต่หากบริษัทเอกชนหรือนายทุนรายใหญ่ต้องการที่ดินผืนดังกล่าวก็จะมี การบังคับซื้อในราคาถูก หรือมีการข่มขู่ผ่านผู้มีอิทธิพลในหมู่บ้าน หรือกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐในหมู่บ้านให้ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าการหาผลประโยชน์ของผู้มีอิทธิพลผ่านชาวบ้าน เช่น การหลอกลวงที่ดินที่เป็นเขตป่าสงวนหรือมีการชักชวนคนจากภาคอีสานให้อพยพมาทำมาหากินในที่ดินดังกล่าว นอกจากผู้มีอิทธิพลจะได้เงินจากการขายที่ดินป่าสงวนแล้ว ยังสามารถสร้างฐานอำนาจจากจำนวนชาวบ้านที่มาพึ่งพาตนเอง และเป็นเงื่อนไขในการต่อรองกับรัฐได้ด้วย กรณีของภาคใต้ สำนักข่าวประชาไท (2558) รายงานว่าเมื่อปี พ.ศ. 2548 รัฐได้จัดสรรที่ดินให้เกษตรกรไร้ที่ดินไปประมาณพันครอบครัวด้วยวิธีการสุ่ม แต่พบว่าเกษตรกรจำนวนมากตัดสินใจขายที่ดินให้กับบริษัทเอกชนอีกครั้งและหลายกรณีเกิดจากการถูกบังคับให้ขายโดยบริษัทและกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

การผลักดันชาวบ้านออกไปไม่ว่าด้วยวิธีใด ส่งผลให้ชาวบ้านผู้มีทางเลือกจำกัดในการประกอบอาชีพต้องไปถางพื้นที่ป่าอื่น ๆ ที่อยู่ลึกเข้าไปและโดยมากก็คือพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นการทำลายป่าเพิ่มขึ้นไปอีก ยิ่งเมื่อชาวบ้านเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินสู่การเกษตรเชิงพาณิชย์ ยิ่ง

เรียกร้องให้มีการรวมศูนย์ที่ดิน โดยเฉพาะปาล์มน้ำมันและยางพาราภาคใต้ที่ต้องการที่ดินปริมาณมาก ๆ อย่างต่ำสิบไร่จึงจะคุ้มค่า ยิ่งราคาพืชพาณิชย์สูงขึ้น ชาวบ้านยิ่งคาดหวังจะมีรายได้จึงบุกเบิกพื้นที่ป่าปลูกพืชเหล่านั้น การขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างรวดเร็วเพราะต้องการที่ดินบุกเบิกที่เพียงพอสำหรับคนรุ่นต่อไป บางคนขาดทุนจากการเกษตรในบ้านเดิม ได้ข้อมูลจากญาติหรือคนรู้จักจึงอพยพเข้าพื้นที่ใหม่บ้าง ส่วนรัฐก็มีนโยบายมุ่งให้ใช้ที่ดินแบบทุนเข้มข้น การต้องการกู้เงินผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ก็เรียกร้องให้เกษตรกรทำแผนเงินกู้ลงทุนในการปลูกพืชที่จะมีกำไร การกระจายความรู้ของรัฐสู่ชาวบ้านผ่านหน่วยงานในท้องถิ่นต่างเน้นไปที่การขยายการปลูกพืชเศรษฐกิจ เมื่อรัฐเปิดให้เอกชนสามารถทำประโยชน์ในพื้นที่ได้โดยการเช่าระยะยาว และเกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูก พื้นที่ภาคใต้จึงกลายเป็นที่รวมของแรงงานจากหลายภาค โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เข้ามารับจ้างในสวนเกษตรขนาดใหญ่

การเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรในอีกรูปแบบหนึ่งได้แก่ การสมัครรับคัดเลือกเป็นสมาชิกในนิคมสหกรณ์ ซึ่ง พรบ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรืออธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี โดยจะให้ที่ดินในรูปแบบ กสน. 3 ให้เรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคมในอัตราที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่เกินไร่ละสองร้อยบาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มต้นชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้านับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินและชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น (กสน.5) ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการแจกจ่ายที่ดินของรัฐมักจะมีปัญหาอุปสรรคและการแอบอ้างสวมชื่อบุคคลอื่น และสุดท้ายเกษตรกรที่เดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกินก็จะเข้าไปไม่ถึงที่ดินอยู่ดี

หลังปี 2540 เกิดการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เกิดการบัญญัติสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง (สุนี ไชยรส, 2549) เช่น มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมรวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร การเกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนดังกล่าวนำมาสู่ความตื่นตัวในการเรียกร้องสิทธิ การร้องเรียนการกระทำที่ไม่เป็นธรรมผ่านองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในส่วนของภาคใต้ ประชาชนจำนวนมากที่มีปัญหาที่ดินทำกินได้ร่วมกับภาครัฐตรวจสอบการใช้ที่ดินของบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า และพบว่าในบางพื้นที่ บริษัทมีการขยายพื้นที่ใช้ประโยชน์เกินกว่าได้รับอนุญาต บางพื้นที่เป็นที่ดินของหน่วยงานรัฐ (เช่น ที่ดิน สปก.) และยังมีความพยายามออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบในหลายรูปแบบ ชาวบ้านจำนวนมากขอให้สัญญาเข้าหมดลงเพื่อรัฐจะได้จัดสรรที่ดินอย่างเป็นธรรมแต่รัฐกลับดำเนินการล่าช้าซึ่งตลอดยี่สิบปีที่ผ่านมากรณีนี้ชี้ให้เห็นความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรที่ดินและการไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของรัฐเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ความขัดแย้งระหว่างรัฐ-เอกชน-ชาวบ้านหลังการยุติสัมปทานป่าเสื่อมโทรมของกรมป่าไม้

วันที่ 25 พฤษภาคม 2545 ชาวบ้านประมาณ 3,000 คน จากจังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราชและกระบี่ รวมตัวกันเข้าชื่อแสดงความจำนงให้รัฐปฏิรูปที่ดินให้กับคนจน และจัดทำข้อเสนอต่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เรียกร้องให้ยกเลิกการต่อสัญญาเช่าพื้นที่ป่าแก่นายทุนที่เช่าพื้นที่ป่าเกินกว่า 200 ไร่ ทั้งที่หมดสัญญาแล้วและกำลังจะหมดสัญญา เพื่อนำมาจัดสรรให้กับคนจน หลังจากนั้นก็มีผู้ไม่มีที่ดินทำกินอีกกว่า 25,000 รายร่วมลงชื่อยื่นความจำนงขอที่ดินทำกินจากรัฐผ่านเครือข่ายดังกล่าว เกือบหนึ่งปีต่อมา เกิดการชุมนุมครั้งใหญ่ที่หน้าศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ประชาไท, 2549) ในปีถัดมา (2546) นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น จึงสั่งตั้งคณะทำงานแก้ปัญหากรณีราษฎรชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกินจากรัฐบาล โดยมีตัวแทนภาคประชาชน 14 คน ภาครัฐ 11 คน มีเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานเข้าตรวจสอบพื้นที่ป่า เพื่อนำพื้นที่หมดอายุสัญญาเข้ามาปฏิรูปหรือให้เช่าและนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกรรายย่อย (ประชาไท, อ้างแล้ว)

เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่มติ ครม. 26 สิงหาคม 2546 ให้สวนป่าสัมที่ขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และหมดอายุอนุญาตแล้วให้ยุติการอนุญาต แล้วนำมาจัดสรรให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2546) หลังจากนั้นมีการประชุมอีกครั้งในวันที่ 13 มกราคม 2547 รัฐมนตรีจาก 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการเจรจาตกลงกับผู้ประกอบการให้แบ่งที่ดินออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกมีจำนวนครึ่งหนึ่งให้ผู้ประกอบการต่ออายุได้ อีกครึ่งหนึ่งให้นำมาจัดสรรให้ราษฎร (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0208.2/ว 168 ลงวันที่ 16 มกราคม 2547 อ้างถึงใน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้, 2546, หน้า 129) อย่างไรก็ตาม นับแต่มติ ครม. ดังกล่าว กรมป่าไม้ได้ยุติการอนุญาตเอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ คงเหลือแต่เพียงบริษัทต่าง ๆ ที่รอวันจะหมดอายุสัญญาและส่งคืนพื้นที่ แต่การยุติสัมปทานเช่าพื้นที่ป่าไม่ได้ทำให้ปัญหาจบลงได้โดยง่าย ยังเกิดการปะทะกันระหว่างชาวบ้านกับบริษัทเอกชนจนถึงขั้นเอาชีวิตหลายชน เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและชาวบ้านในพื้นที่รวมตัวกันเรียกร้องการจัดสรรที่ดินที่เป็นธรรมที่ยังคงเป็นปัญหายืดเยื้อมาจนปัจจุบัน โดยสรุปปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ-เอกชน-ชาวบ้านที่ยังดำเนินอยู่มีสาเหตุดังต่อไปนี้ (ดูสรุปพื้นที่ที่ยังมีความขัดแย้งเรื่องที่ดินในภาคใต้จากตาราง 2 ในภาคผนวก)

- บริษัทเอกชนบุกรุกที่ดินเกินขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานและความล่าช้าของรัฐในการดำเนินการ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดินที่หมดสัญญาสัมปทานเช่าคือการที่ผู้เช่าบุกรุกพื้นที่เกินจากที่ได้รับอนุญาต ประชาชนจำนวนมากที่มีปัญหาที่ดินทำกินได้ร่วมกับภาครัฐตรวจสอบการใช้ที่ดินของบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า และพบว่าในบางพื้นที่ บริษัทมีการขยายพื้นที่ใช้ประโยชน์เกินกว่าที่ได้รับอนุญาต บางพื้นที่เป็นที่ดินของหน่วยงานรัฐ (เช่น ที่ดินเขตปฏิรูป สปก. และที่ราชพัสดุ) แต่เกิดการบุกรุกที่ดิน และยังพบว่ารัฐไม่ได้ตรวจสอบ

หรือเปิดทางให้มีการบุกรุกในลักษณะดังกล่าวรวมถึงมีกระบวนการตรวจสอบและเอาโทษที่ล่าช้า เมื่อสัญญาการสัมปทานหมดอายุลง ชาวบ้านในหลายพื้นที่ในภาคใต้ได้เข้ายึดที่ดินไปเก็บเกี่ยวผลปาล์มน้ำมันและมักเกิดข้อพิพาทกับเจ้าของสวนปาล์มอย่างต่อเนื่อง ในมุมมองของรัฐและเอกชน ชาวบ้านทำผิดกฎหมายที่บุกรุกที่ของเอกชน แต่ในมุมมองชาวบ้าน พวกเขาจำเป็นต้องต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติงานของรัฐที่ล่าช้า ไม่โปร่งใสและปราศจากความเห็นอกเห็นใจ และพวกเขาเป็นคนจนไร้ที่ดิน แม้จะมาจากต่างภูมิลำเนาแต่ทุกคนต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม แต่ที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายนำพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาให้เช่าระยะยาวหลายสิบปีในราคาถูก แต่ชาวบ้านที่ยากจนผู้ไม่มีที่ดินทำกินกลับเช่าไม่ถึงการเช่า ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เช่าที่ดินส่วนใหญ่เป็นนายทุน นักการเมืองและข้าราชการ¹⁰²

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) ในกรณีที่บริษัทเอกชนบุกรุกที่ดินเขตปฏิรูปและกระบวนการยึดคืนของ สปก. ได้รับคำอธิบายว่าการที่ชาวบ้านกล่าวว่า สปก. ล่าช้า ไม่ขับไล่นายทุนออกจากพื้นที่ และริบนำที่ดินมาจัดสรรนั้น เกิดจากกฎหมายของของ สปก. ไม่ได้มีข้อกำหนดที่ไว้ใช้สำหรับการขับไล่ผู้บุกรุก เพราะวัตถุประสงค์หลักของ สปก. คือใช้สำหรับการจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยหรือเกษตรกร ซึ่งถ้าจะจัดการกับผู้บุกรุกต้องใช้กฎหมายของกรมป่าไม้หรือกรมที่ดินแทน แต่ปัญหาต่อมาคือเมื่อ สปก. ยื่นฟ้องผู้บุกรุก อัยการจะไม่สั่งฟ้อง เนื่องจากอัยการมองว่าชาวบ้านบุกรุกจนเหมือนอยู่อาศัยไปแล้ว รวมไปถึงระยะเวลาในการสั่งฟ้องต้องใช้เวลาประมาณ 6-10 ปีเป็นอย่างน้อย และเมื่อที่สุดแล้วศาลพิพากษาตัดสินให้ที่ดินดังกล่าวเป็นของ สปก. ผู้บุกรุกหรือบริษัทเหล่านั้นกลับไม่ทำตามคำสั่งศาล ก็ต้องดำเนินการยื่นฟ้องหรือทำการบังคับคดีใหม่ ซึ่งก็จะใช้เวลาในการดำเนินการอีกหลายปี จึงส่งผลให้บริษัทออกจากพื้นที่ได้ช้า แต่ในขณะที่บริษัทมีทุนทรัพย์และเครือข่ายทางอำนาจที่จะต่อรองกับรัฐ ประชาชนเป็นผู้ไร้อำนาจต่อรอง ประชาชนจำนวนหนึ่งมีการถูกจับดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกที่ดินและถูกฆาตกรรมระหว่างการต่อสู้เรียกร้อง เพราะไม่สามารถจะรอกกระบวนการจัดสรรที่ดินของราชการได้ และมีการเรียกร้องให้ สปก. จัดสรรที่ดินตามเจตนารมณ์ขององค์กร

เมื่อสัญญาสัมปทานเช่าที่ดินหมดลง หน่วยงานที่เป็นเจ้าของพื้นที่ป่าที่ให้สัมปทานเช่าที่ดินได้แก่ กรมป่าไม้ จะต้องผลักดันบริษัทผู้เช่าให้คืนที่ดินกลับมาสู่รัฐซึ่งตามกฎหมายจะต้องมีการปรับพื้นที่และปลูกป่าทดแทนก่อนการส่งคืน อย่างไรก็ตาม ต้นปาล์มน้ำมันที่ปลูกไว้แล้วยังคงมีผลผลิตให้เก็บเกี่ยวได้อีกไม่ต่ำกว่า 5 - 10 ปี ก่อให้เกิดปัญหาบริษัทแม้จะหมดสัญญาแล้ว แต่ยังเข้ามาเก็บเกี่ยวผลผลิตปาล์มดังกล่าวอยู่ ในขณะที่กรมป่าไม้เองก็ไม่ได้มีแนวทางชัดเจนในเรื่องการส่งมอบที่ดินให้กับหน่วยงานราชการอื่นในระดับจังหวัดเข้ามาจัดการว่าจะจัดสรรที่ดินให้ประชาชนอย่างไร แม้ว่าในหลายพื้นที่สัญญาเช่าจะหมดลงแล้ว นายทุนจำนวนมากยังคงเก็บเกี่ยวผลผลิตในพื้นที่ของรัฐเพราะตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ระบุไว้เพียงว่าหากผู้เช่าเช่าเพื่อทำการเหมืองแร่ ให้ปลูกป่าชดเชย ถม หรือกลบหลุมก่อนส่งคืนพื้นที่ แต่ในกรณีสวนปาล์มน้ำมันที่ยังให้ผลผลิตอย่างต่อเนื่อง กฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเมื่อหมดสัญญาเช่าแล้วผู้เช่าจะต้องออกไปและให้ปาล์มที่ปลูกเป็นของรัฐ จึงทำให้เจ้าของที่ปลูกปาล์ม สามารถอ้างเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากต้นปาล์มที่ตนปลูกได้อีก

¹⁰² เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ให้ข้อมูลว่าชาวบ้านอาจไม่ทราบข้อกำหนด ในขณะเดียวกันทางกรมเองก็ได้ปฏิบัติงานที่เข้าถึงคนในท้องถิ่นเท่าที่ควร

เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ ในส่วนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า (สัมภาษณ์, 19 สิงหาคม 2563) ให้ข้อมูลว่ากรมป่าไม้ยุติการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามมติ ครม. ใน ปี พ.ศ. 2546 เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาระหว่างรัฐ เอกชน และกรมป่าไม้ ในฐานะหน่วยงานอนุญาตให้เข้า จึงมีนโยบายว่าจะไม่มีการต่อสัมปทานการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอีกต่อไป และพื้นที่ที่ต้องกลับคืนมาเป็นของกรมป่าไม้ แต่ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจำนวนมากมาจากการความล่าช้า ในการทำงานของกรมฯ ที่มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ การเปลี่ยนชุดคณะรัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการ ตัดสินใจ และการนำกฎระเบียบไปปฏิบัติในพื้นที่ การที่กรมป่าไม้ดำเนินการล่าช้ากับบริษัทเอกชนที่ บุกรุกพื้นที่ แต่กลับดำเนินการจับกุมชาวบ้านได้อย่างรวดเร็วส่วนหนึ่งมาจากปัญหาความไม่โปร่งใส ในการทำงานของกรมฯเอง รวมไปถึงเรื่องจำนวนมากเป็นอำนาจของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือ ข้าราชการการเมืองในการลงนามตัดสินใจ เมื่อส่งไปแล้วไม่มีการลงนามกลับมา หรือส่งไปแล้วเกิด การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เปลี่ยนแปลงรัฐมนตรี ทำให้ต้องประชุมใหม่ เปลี่ยนแปลงคำสั่งใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้า นอกจากนี้ ระเบียบการให้ใช้ประโยชน์ของกรมป่าไม้แม้จะเผยแพร่สู่สาธารณะ ทางเว็บไซต์ และมีสำนักงานป่าไม้กระจายอยู่ทุกภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้มองว่าเอกชน สามารถเข้าถึงเงื่อนไขของกฎระเบียบการขอใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้มากกว่าประชาชนทั่วไปซึ่งมี แนวโน้มจะไม่รู้กฎหมายและขาดอำนาจการต่อรองกับรัฐเมื่อเทียบกับบริษัทเอกชน

- บริษัทนำที่ดินที่บุกรุกเกินขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานไปออกหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์อย่างผิดกฎหมาย

การออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบ สะท้อนให้เห็นปัญหาช่องว่างการปฏิบัติงาน และ ระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ที่มีทุนและอำนาจมากกว่าที่สามารถสมคบกับเจ้าหน้าที่ออกเอกสารสิทธิใน รูปแบบต่าง ๆ ได้ และในบางกรณีออกเอกสารทับกับที่ดินของรัฐ เช่น ที่ป่าสงวน ที่ สปก. ที่ดินนิคม สหกรณ์ฯ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเพิกถอนสิทธิ์และนำที่ดินกลับมาเป็นของรัฐโดยเร็ว

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างผิดกฎหมายสามารถเกิดขึ้นจากช่องว่างทาง กฎหมาย เช่น กรณีที่ดินนิคมสหกรณ์ ที่มี พรบ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ให้อำนาจ อธิบดีกรมประมงหรืออธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ใน ที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่ เฉพาะ เพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี โดยจะให้ที่ดินในรูปแบบ กสน. 3 ให้เรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคมในอัตราที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่เกินร้อยละสองร้อยบาท โดยผ่อนชำระ เป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มต้นชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้านับแต่ปีที่ได้ เข้าเป็นสมาชิกนิคม เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลา เกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินและชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น (กสน.5) ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะ ขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้

อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่ดินที่หมดสัญญาสัมปทานเช่าปลูกปาล์มน้ำมันและต้องส่งคืนให้กับกรมป่าไม้เพื่อมอบให้นิคมสหกรณ์แจกจ่ายให้ประชาชน แต่เมื่อถึงกระบวนการแจกจ่ายที่ดินให้กับเกษตรกร บริษัททำธุรกิจน้ำมันปาล์มได้รวบรวมรายชื่อพนักงาน และคนงานของบริษัทและบุคคลในพื้นที่ยื่นเสนอเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมฯ โดยมีเจ้าหน้าที่รังวัดซึ่งเป็นตัวแทนบริษัทที่มีความสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่นิคมสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ที่ดินเป็นผู้ดำเนินการให้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ กสน.3 ตามบัญชีรายชื่อที่บริษัทฯ ส่งให้ ยังให้บุคคลในรายชื่อดังกล่าวทำสัญญามอบให้ตัวแทนบริษัทเป็นผู้ดำเนินการให้กับทุกคนที่ลงชื่อเพื่อสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์อ่าวลึก และเมื่อได้หนังสือเข้าทำประโยชน์แล้วก็จะมีการจัดสรรบางส่วนให้ทุกคนที่มีชื่อเก็บไว้ทำกิน พร้อมจะมีค่าตอบแทนให้ตั้งแต่ 50,000-100,000 บาท ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับสิทธิ์ทำประโยชน์ รวมถึงให้คนในรายชื่อเหล่านี้ทำสัญญาจะซื้อ-จะขายที่ดินไว้กับบริษัทนายหน้าซื้อขายที่ดินแห่งหนึ่ง ชาวบ้านซึ่งถูกบริษัทนำชื่อมาใช้ต่างต้องการที่ดิน ยอมลงนามในเอกสารซึ่งมีข้อความว่าจะขายที่ดินดังกล่าวให้บริษัทนายหน้านั้น หรือบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นที่บริษัทนายหน้ารายนี้กำหนด และยอมให้บริษัทนี้หรือที่บริษัทนายหน้านี้กำหนดไว้เป็นผู้ลงทุนปลูกปาล์มหรือพืชผลอื่น ๆ และเก็บผลผลิต พร้อมทั้งเป็นผู้ควบคุมดูแลพืชผลในที่ดินนั้น ๆ ส่วนชาวบ้านจะได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างแรงงานจากบริษัทนายหน้ารายนี้ หรือที่บริษัทกำหนดไว้ ถ้าใครที่เป็นพนักงานของบริษัทน้ำมันปาล์มดังกล่าวไม่ลงนามในสัญญา ก็จะถูกไล่ออกจากงาน

เมื่อครบกำหนดเวลาที่จะออกเอกสารสิทธิเป็น กสน. 5 บริษัทได้ปิดล้อมที่ดิน ไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่เข้าไปรังวัด และได้ไล่บุคคลในรายชื่อดังกล่าวออกจากงาน และกล่าวอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของบริษัท ซึ่งเป็นประเด็นความขัดแย้งที่ชาวบ้านในพื้นที่กำลังเรียกร้องความเป็นธรรม เพราะพวกเขามีรายชื่อว่าเป็นเจ้าของที่ดินแต่เข้าไม่ถึงที่ดินของตัวเอง

■ การถูกบังคับ/ถูกหลอกให้ขายที่ดินในราคาถูก

เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันในจังหวัดสุราษฎร์ธานีและกระบี่ (สัมภาษณ์ 5 มกราคม 2563) ให้ข้อมูลว่ามีการบังคับซื้อที่หรือไล่ที่ชาวบ้านหากพวกเขายืนอยู่ในบริเวณที่บริษัทเอกชนต้องการที่ดินไปปลูกพืชพาณิชย์แปลงใหญ่เนื่องจากกลไกของรัฐที่สนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจและสิทธิประโยชน์ด้านตลาด ในขณะที่ชาวบ้านอาจจะจับจองที่ดินไว้ อาจจะมีหรือไม่มีเอกสาร แต่หากบริษัทเอกชนหรือนายทุนรายใหญ่ต้องการที่ดินผืนดังกล่าวก็จะมีงบบังคับซื้อในราคาถูก หรือมีการข่มขู่ผ่านผู้มีอิทธิพลในหมู่บ้าน หรือกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐในหมู่บ้านให้ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น กรณีของภาคใต้ เมื่อปี พ.ศ. 2548 รัฐได้จัดสรรที่ดินให้เกษตรกรไร้ที่ดินไปประมาณพันครอบครัวด้วยวิธีการสุ่ม แต่พบว่าเกษตรกรจำนวนมากตัดสินใจขายที่ดินให้กับบริษัทเอกชนอีกครั้งและหลายกรณีเกิดจากการถูกบังคับให้ขายโดยบริษัทและกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น (ประชาไท, 2558)

นอกจากการถูกบังคับให้ขายที่ดิน ปัญหาอีกประการได้แก่การถูกหลอกขายที่ดิน เจ้าหน้าที่จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานกรณีความขัดแย้งที่ดินภาคใต้และยังมีพื้นเพเป็นคนภาคใต้ (นครศรีธรรมราช) ให้ข้อมูลว่าหลายกรณีที่ชาวบ้านซื้อขายที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ จะเกิดจากการถูกหลอกขายหรือจะเกิดจากการยอมรับความเสี่ยงด้วยความสมัครใจก็ตาม เช่น ในที่ดินของบริษัทที่ได้รับสัมปทานจากรัฐเมื่อไม่อาจจะต่อสัมปทานได้มีการนำมาขายโดยแบ่งเป็นแปลง 10 ไร่ ๆ ไร่ละ 75,000-80,000 บาท ในที่นี้เป็นการขายผลปาล์ม

เพื่อให้คนที่ซื้อไปสามารถแทงปาล์มขายจนได้กำไร และโดยมากเป็นการตกลงกันด้วยวาจา โดยมากพบว่าชาวบ้านไม่ได้สนใจเอกสาร หากเราซื้อที่ดิน 10 ไร่ 75,000 บาท สามารถแทงปาล์มได้ 12 เดือนก็ได้กำไรหลายหมื่นบาทโดยไม่ต้องลงทุนปลูกเอง (เจ้าหน้าที่ สปก., สัมภาษณ์ 14 ตุลาคม 2563)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทความนี้ ผู้วิจัยชี้ให้เห็นประวัติศาสตร์การถือครองที่ดินและอำนาจในการกำกับดูแลที่ดินในภาคใต้และปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐ-บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่-ชาวบ้านอันเกิดจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) การใช้กฎเกณฑ์ (regulation) หรือกฎหมายมาจำกัดการเข้าถึงที่ดิน หรือขับไล่ประชาชนออกจากที่ดิน 2) ปัญหาการให้ข้อมูลของรัฐแก่ประชาชนและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารรวมถึงช่องทางที่จะทำให้ชาวบ้านสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ 3) ความไม่โปร่งใสในกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งของรัฐ และ 4) ผู้มีอิทธิพลและเครือข่ายความสัมพันธ์กับรัฐและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมอันนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชัน

บทความแสดงให้เห็นว่ายิ่งรัฐขยายอำนาจในการควบคุมทรัพยากรโดยในกรณีนี้คือพื้นที่ป่าไม้มากขึ้นเท่าใด ประชาชนก็ยิ่งถูกรีดรอนอำนาจ แต่กลับมีกลุ่มนายทุนและบริษัทเอกชนที่ได้ประโยชน์จากการออกกฎระเบียบของรัฐ ทั้งจากกฎระเบียบ กฎหมายที่ดินและป่าไม้ เช่น การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน การอนุรักษ์ป่า การประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม การทุจริตคอร์รัปชันและการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบ การใช้กำลังบังคับให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่สัมปทาน และการอ้างความชอบธรรมผ่านกฎระเบียบของรัฐและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นแม้ที่ดินจะสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ในระบบตลาด แต่ความสัมพันธ์เชิงที่ดินยังถูกกำกับโดยสถาบันทางการเมืองอย่างแนบแน่น และการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ ที่ร่วมมือกับนายทุนเอกชนยังทำให้ทรัพยากรยิ่งกระจุกตัว ไม่ได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังมีการเลือกปฏิบัติในเรื่องการบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ในบางพื้นที่อย่างเขตอนุรักษ์รัฐไม่อนุญาตให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์หรืออยู่อาศัย แต่กลับอนุญาตให้เอกชนเข้าไปทำประโยชน์ได้ หรือรัฐสามารถผ่านกฎหมายที่ให้ประโยชน์กับเอกชนได้อย่างรวดเร็วแต่ในเรื่องของประชาชนกลับต้องใช้เวลายาวนานในการดำเนินการ

เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะในกรณีพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่ภาคใต้ถูกสัมปทานให้บริษัทเอกชนและการกระจายที่ดินที่หมดสัมปทานให้กับประชาชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการที่ดินเหล่านี้ เช่น กรมป่าไม้ สปก. กรมที่ดิน หน่วยงานราชการระดับท้องถิ่น และระดับจังหวัด เป็นต้น จะต้องทำงานประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนตามมติ ครม. 2546 ที่ให้จัดสรรที่ดินสัมปทานเช่าหมดอายุให้ประชาชนไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง รวมไปถึงยึดหลัก ธรรมชาติในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลดปัญหาสองมาตรฐานระหว่างนายทุน นักการเมือง และประชาชนที่เป็นผู้ไร้อำนาจ ยิ่งไปกว่านั้น ควรมีการดำเนินมาตรการลงโทษทางวินัยและทางกฎหมายกับข้าราชการที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจไปในทางที่ไม่ชอบอย่างเด็ดขาด รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคเอกชนที่ควรได้รับการลงโทษและควรชดเชยความเสียหายแก่ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายอย่างเป็นธรรม

ประการสุดท้าย รัฐต้องปรับแนวคิดเรื่องการจัดการและการอนุญาตใช้ประโยชน์จากป่าที่ไม่ใช่เพียงตอบสนองต่อกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่หรือกลุ่มผู้มีอำนาจ แต่จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการของคนในท้องถิ่นด้วย ในขณะที่รัฐอนุญาตให้บริษัทขนาดใหญ่เข้าถึงแหล่งทรัพยากรได้ สร้างมาตรการสนับสนุนทั้งทางภาษีและตลาด แต่เมื่อเป็นกรณีของชาวบ้าน พวกเขาถูกขับออกจากที่ดินหรือกลายเป็นแรงงานรับจ้างราคาถูกในสวนเกษตรของบริษัท ในพื้นที่แปลงขนาดใหญ่นั้น อาจสร้างการผูกขาดรายให้เจ้าของธุรกิจเพียงรายเดียว แต่หากนำที่ดินแปลงใหญ่นั้นจัดสรรให้ประชาชน ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่มาจากการทำมาหากินของประชาชนอาจจะได้พอ ๆ กัน แต่การเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรนำมาสู่ผลตอบแทนทางสังคมและความเสมอภาค

รายการอ้างอิง

- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคใต้. (2546). *เปิดโปงความจริงการตรวจสอบสัญญาเช่าสวนป่า*. สุราษฎร์ธานี: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้.
- เจมส์คัลด์ ปิ่นทอง. (2535). บทที่ 1 ผลการศึกษาและข้อเสนอทางนโยบาย ใน เจมส์คัลด์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า* (หน้า 9-38). กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- ชลิดา บัณฑุวงศ์ และอนุสรณ์ อุณโณ. (2546). *พลวัตรธุรกิจชุมชนหมู่บ้านภาคใต้ตอนบนฝั่งตะวันออก*. กรุงเทพฯ: วิถีทัศน์.
- ทีพีบีเอส. (2555). ความขัดแย้งเพื่อแย่งที่ดินทำกินใน จ.กระบี่ จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/127672> เข้าถึงเมื่อ 26 สิงหาคม 2563
- นรพัชร อัสวาลล และสันหนัฐ เศรษฐศักดิ์ศิริ. (2560). ความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ของประเทศ ใน *วารสารการเงินการคลัง* (กรกฎาคม – กันยายน), หน้า 16-22.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2536). *ปัญหาท้าทายของสังคมไทย ใครจะได้อะไร? อย่างไร? เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2536 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย*.
- ประชาไท. (2549). รายงานพิเศษเปิดโปงปมที่ดินสุราษฎร์ กระบี่ จาก <https://prachatai.com/journal/2006/11/10702> เข้าถึงเมื่อ 26 สิงหาคม 2563.
- ประชาไท. (2552). ความตื่นตัวของคนจนไร้ที่ดินทำกินภาคใต้ เมื่อกระบวนการปฏิรูปที่ดินรัฐล่าช้า จาก <https://prachatai.com/journal/2009/07/25070> เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2563.
- ประชาไท. (2558). เสียงจากคลองไทรฯ: ชุมชนเกษตรกรไร้ที่ดิน เผยเหตุผลยึดที่ดินคืนจากทุน จาก <https://prachatai.com/journal/2015/11/62322> เข้าถึงเมื่อ 26 สิงหาคม 2563.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2548). ใน ศยามล ไกยูรวงศ์, *บทวิเคราะห์ด้วยการสร้างแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติ*. พรพนา กว๊านเจริญ (บรรณาธิการ), *การเมืองป่าไม้ไทย ยุคหลังสัมปทาน* (หน้า 67-113). กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2558). สัมปทานกระบี่ส่อแววคึกคัก มือบียึดมือบดดันบุกยื่นหนังสือจังหวัด จาก <https://www.facebook.com/AndamanNews/posts/938012909552801/> เข้าถึงเมื่อ 26 สิงหาคม 2563.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2563). คาใจทำไมยังอยู่ได้ทั้งที่เอกชนหมดสัมปทาน จี้ยึดคืนสวนปาล์มให้ชาวบ้านไร้ที่ทำกิน จาก <https://mgronline.com/south/detail/9630000005318> เข้าถึงเมื่อ 18 ตุลาคม 2563.

- ศยามล ไกรยูรวงศ์. (2548). มุมมองทางนิติศาสตร์กับกฎหมายป่าไม้ไทย ใน ศยามล ไกรยูรวงศ์, พรพนา ก้วยเจริญ (บรรณาธิการ), *การเมืองป่าไม้ไทย ยุคหลังสัมปทาน* (หน้า 54-97). กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์ (บรรณาธิการ). (2549). เปิดโปงความจริงการตรวจสอบสัญญาเช่าสวนป่า. สุราษฎร์ธานี: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้.
- สงบ ส่งเมือง. (2546). *เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคใต้ในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรทัศน์.
- สมนึก ทับพันธุ์ และฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ. (2535). วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคใต้ ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า* (หน้า 322-376). กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- สุณี ไชยรส. (2549) บทนำ ใน คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี 2545-2548, (หน้า7-9). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตะวันออก.
- สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ .(2562). พื้นที่ป่าไม้ ตามโครงการจัดทำสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2562. จาก <https://www.forest.go.th/land/category/paper/> เข้าถึงเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2563.
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2546). *สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 26 สิงหาคม 2546* จาก <http://www.cabinet.soc.go.th> ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี เข้าถึงเมื่อ 26 สิงหาคม 2563.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2562). ตารางแสดงรายละเอียดป่าสน้ำมัน จาก <http://www.oae.go.th/view/1> เข้าถึงเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2562.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์และมิ่งสรรพ ขาวสะอาด. (2538). *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า: กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2543). สถานภาพการวิจัยชุมชนกับการจัดการทรัพยากร: บทสังเคราะห์การศึกษา ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บรรณาธิการ). *พลวัตชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- อารียา คูสันเทียะ และคณะ. (2553). *รายงานการศึกษาสถานภาพการถือครองที่ดินการเกษตรในจังหวัดชัยนาทและสุราษฎร์ธานี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ.
- Hall, D., Hirsch, P, Li, Tania, M. (2011). Powers of Exclusion: Land Dilemmas in SoutheastAsia. Singapore: NUS Press.
- Vandergreest, P. & Peluso, N. (1992). Territorialization and State Power in Thailand. *Theoryand society*. 24 (3), 385-426.

ภาคผนวก

ตาราง 1 รายชื่อบริษัทที่เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ภาคใต้ (บางส่วน)

บริษัท	จังหวัด	วัตถุประสงค์	ปีที่หมดอายุสัมปทาน	เนื้อที่ (ไร่)
บริษัท น้ำบัพัฒนาการเกษตร*	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2542	20,000
บริษัท ชัยบุรีปาล์มทอง จำกัด*	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2543	15,500
บริษัท ไทยบุญทอง จำกัด*	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2543	3,000
บริษัท สุราษฎร์ปาล์มทอง จำกัด	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2543	1,168
บริษัท จิตรวัชสวนปาล์ม จำกัด*	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2543	13,950
นางนันทนา บุญร่ม	สุราษฎร์ธานี	ปลูกยางพารา	2544	375
บริษัท ยวนสาวการเกษตร จำกัด	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2545	3,816
นายประเสริฐ กิตติธรรกุล	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2545	2,200
นายวิศิษฐ์ วุฒิชิตวานิช	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2545	1,500
หจก.กระบี่รวมภัณฑ์	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2545	1,000
บริษัท พุฒนาการเกษตร จำกัด	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2545	9,500
บริษัท ศรีปรางค์*	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2545	1,000
บริษัท สามชัยสวนปาล์ม จำกัด	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2546	1,850
นายสุบินท์ ฉายะบุระกุล	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2546	9,500
บริษัท กราน์การเกษตร จำกัด	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2545	9,750
หจก.ศรีวิไลปาล์ม ปลูกปาล์มน้ำมัน	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2545	1,200
บริษัท เจียรวานิชน้ำมันปาล์ม จำกัด*	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2556	20,000
บริษัท ญานิวนิช*	กระบี่	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2556	20,000
บริษัท ประจักษ์วิวัฒน์ จำกัด	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน, ยางพารา, มะม่วงหิมพานต์	2557	10,600
บริษัท พันธุ์ศรี จำกัด	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2558	20,000
บริษัท ไทยอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2558	20,000
บริษัท แสงสวรรค์ปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรม จำกัด*	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2558	20,000
บริษัท วิจิตรภัณฑ์ปาล์มออย*	ชุมพร	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2558	19,000
บริษัท พรทวีปาล์ม จำกัด	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2560	701
บริษัท ไทยอุตสาหกรรมและสวนปาล์ม จำกัด	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2566	8,250
บริษัท ภูสวัสดิ์ จำกัด	สุราษฎร์ธานี	ปลูกปาล์มน้ำมัน	2567	700

ที่มา: ประชาไท (2549)

ตาราง 2 สรุปพื้นที่ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินสัมปทานเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ (เฉพาะที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้)

บริษัทเอกชนผู้ขอสัมปทาน	พื้นที่พิพาท จำนวน (ไร่)	ความขัดแย้ง	ที่ตั้งของพื้นที่
บริษัทจิวกังจ้อย	1,700	บุกรุกเขตปฏิรูปที่ดิน (สปก.) และหมดสัมปทานปี 2546 แต่ไม่ออกจากพื้นที่	ชุมชนคลองไทรพัฒนา ต.ไทรทอง อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี
ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. เกียรติเจริญ	2,057	บุกรุกที่ดินราชพัสดุ	อ.พุนพิน สุราษฎร์ธานี
บริษัทเกษตรกรรมปาล์มน้ำมัน จำกัด	10,561	บุกรุกที่ดินราชพัสดุ	อ.พุนพิน สุราษฎร์ธานี
บริษัทเจียรราณี	20,000	หมดสัมปทานปี 2556 แต่ไม่ออกจากพื้นที่	ป่าปลายพระยา ตำบลคลองหิน อ.อ่าวลึก และตำบลปลายพระยา อ. ปลายพระยา จ. กระบี่
ห้างหุ้นส่วนจำกัดศรีปราณี	1,000	หมดสัมปทานในปี 2545 แต่ไม่ออกจากพื้นที่	ต. คลองขนาน อ. คลองเหนือ จ. กระบี่
บริษัทแสงสวรรค์ปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรม จำกัด	2,000	หมดสัมปทานในปี 2558 โดยที่ดินจะต้องเป็นของราชพัสดุแต่ไม่ยุติการเข้าไปเก็บผลประโยชน์	ต.บางสวรรค์ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี
บริษัททวารการปาล์ม จำกัด	3,373	บุกรุกที่ดินราชพัสดุ	อ.พุนพิน สุราษฎร์ธานี
บริษัทชัยบุรีปาล์มทอง	1,700	หมดสัมปทานในปี 2553 แต่ไม่ออกจากพื้นที่	ชุมชนแก้วใหม่ ต. ไทรทอง อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี
วิจิตรภัณฑ์สวนปาล์ม	19,000	หมดสัมปทานในปี 2558 แต่ไม่ออกจากพื้นที่	ต. ไร่บ่อ และ ต. หงส์เจริญ อ.ท่าแซะ จังหวัดชุมพร
บริษัทสหอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน	-	ออกหนังสือการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างผิดกฎหมาย บุกรุกที่ราชพัสดุ และเขตปฏิรูปที่ดิน(สปก.)	ชุมชนสันติพัฒนา ต.บางสวรรค์ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี ต.กระบี่น้อย อ.เมือง และ ต. ห้วยยูง อ.เหนือคลอง จ.กระบี่ นิคมสหกรณ์อ่าวลึก อ. อ่าวลึก และ อ. เหนือคลอง จ. กระบี่
บริษัทสากลการลงทุน	239	กวนซื้อที่ดินจากชาวบ้านในราคาถูก	ชุมชนน้ำแดงพัฒนา ต.คลองน้อย อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี
บริษัทไทยบุญทอง	3,000	กวนซื้อที่ดินจากชาวบ้านในราคาถูก	ชุมชนเพิ่มทรัพย์ ต.ไทรทอง อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี

ที่มา: รวบรวมจาก ประชาไท (2549, 2552), ผู้จัดการออนไลน์ (2558, 2563), และอาเรีย คุสันเทียะ และคณะ (2553).

บทที่ 7

การใช้อำนาจรัฐในการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์

ชัยณรงค์ เครือนวน

จิตรรา สมบัติรัตนานันท์

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเมือง ผลกระทบ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) กระบวนการวิจัยได้ใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและการกระทำภายใต้หลักทฤษฎีและอาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ในภาคสนาม ผลการวิจัยพบว่า ในการจัดระบบที่ดินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของอีอีซีนั้นรัฐได้ใช้อำนาจพิเศษจากการรัฐประหารที่อยู่นอกเหนือจากระบบกฎหมายปกติตั้งแต่การใช้คณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (คสช.) ออกคำสั่ง คสช. รื้อผังเมืองเดิม ตลอดจนถึง การใช้สถานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งโดย คสช. ออกพระราชบัญญัติอีอีซีเพื่อสร้างกลไกรูปแบบใหม่ที่มีการรวมศูนย์และใช้อำนาจนิยมทำให้การจัดสรรระบบที่ดินเป็นกระบวนการกีดกันประชาชนจากการมีส่วนร่วม การจัดระบบที่ดินขับเคลื่อนโดยรัฐได้รับการสนับสนุนจากพันธมิตรของนายทุนชาติ นายทุนท้องถิ่น และนายทุนข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการจัดระบบที่ดินนั้นได้ถูกต่อต้านจากพันธมิตรของภาคประชาชนที่ประกอบด้วยกลุ่มเกษตรกร ปัญญาชนชนชั้นกลาง และพรรคการเมืองฝ่ายค้านพันธมิตรภาคประชาชนต่อต้านโดยอาศัยรูปแบบการเคลื่อนไหวภายใต้ระบอบเผด็จการ การเมืองบนท้องถนน การเมืองรัฐสภา รวมถึงการเมืองในกระบวนการยุติธรรมด้วยแต่ก็ไม่สามารถล้มเลิกผังเมืองอีอีซีได้ ดังนั้น กระบวนการจัดระบบที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจในการกีดกันประชาชนออกจากที่ดินโดยอาศัย 2 รูปแบบหลักคือ การใช้กลไกตลาด และการใช้กลไกทางกฎหมายการกีดกันดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบที่สำคัญคือ การสร้างความเป็นคนชายขอบต่อผู้เช่าที่ดิน การทำลายแหล่งความมั่นคงทางอาหาร ผลกระทบต่อระบบนิเวศ รวมถึงปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน ผลการวิจัยยังได้เสนอแนะแนวทางให้มีการบริหารจัดการที่ดินที่ดีคือ การเสนอทางเลือกนโยบายยุทธศาสตร์ การพัฒนาพื้นที่อีอีซีให้เป็นแหล่งอาหารหลักที่คู่ขนานกับการพัฒนาอุตสาหกรรม การชดเชยที่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ การปรับกระบวนการวิเคราะห์โครงการในการจัดทำผังเมือง และการปรับภาษีที่ดินให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น

คำสำคัญ การจัดระบบที่ดิน การใช้อำนาจรัฐ ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

1. ความสำคัญของปัญหาวิจัย

การจัดระบบที่ดินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) หรือ ที่มีชื่อทางการว่า เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ถือได้ว่าเป็นการจัดระบบที่ดินเพื่อสนับสนุนการสะสมทุนอีกขั้นหนึ่งในพัฒนาการของทุนนิยมไทยเนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาอีอีซีนั่นกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายเพื่อยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Upgrading) ให้เป็นกลไกใหม่ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ (New Engine of Growth) เช่น อุตสาหกรรมหุ่นยนต์หรืออุตสาหกรรมดิจิทัล เป็นต้น

เพื่อเร่งรัดกระบวนการการพัฒนาอีอีซี รัฐยังได้ใช้อำนาจจากการรัฐประหารออกคำสั่ง คสช. เพื่อวางแผนการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการรื้อผังเมืองเดิมในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองซึ่งเป็นพื้นที่การพัฒนา อีอีซี ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะ คสช. ยังได้ผ่านพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้มีผลบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้รัฐใช้อำนาจพิเศษในลักษณะที่เบ็ดเสร็จ และผูกขาดการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ในการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รัฐได้ใช้อำนาจวางนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งโดยตั้งวัตถุประสงค์หลัก คาดว่าในช่วง 5 ปีแรก ต้องการใช้ที่ดินอย่างน้อย 136,509 ไร่ เพื่อเป็นที่ดินในเขตส่งเสริมเพื่อกิจการพิเศษ 4 แห่ง (18,484 ไร่) เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ 21 แห่ง (86,755 ไร่) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (13,870 ไร่) การพัฒนาเมืองใหม่ (อย่างน้อย 15,500 ไร่) และพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจ การพัฒนาพื้นที่รองรับศูนย์กลางโลจิสติกส์ (1,500 ไร่) รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ (ใช้พื้นที่เดิมของแหล่งท่องเที่ยวปัจจุบัน) นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่อื่นๆ ตามหลักการของผังเมือง คือ พื้นที่เกษตร แหล่งน้ำ รวมพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกจำนวน 8,202,814 ไร่ (ทัศนีย์ เกียรติภัทราภรณ์, 2561, หน้า 18)

จากการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจพิเศษในการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า รัฐจะใช้อำนาจอย่างไรในการจัดระบบที่ดินเพื่อการพัฒนาของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและใช้อำนาจดังกล่าวมีผลกระทบเชิงลบอะไร รวมถึง ควรมีข้อเสนอแนะต่อไปอย่างไร

2. แนวทางในการศึกษา

แนวทางในการศึกษา (Methodological Approach) ที่นำมาใช้ในโครงการวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและความสามารถในการกระทำการ (Structure and Agency) ภายใต้หลักการหลักวิภาษวิธี (Dialectics) ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการทางสังคม (Social Actor) กระบวนการทางสังคม (Social Process) และโครงสร้างสังคม (Social

Structure) การวิจัยนี้อาศัยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 3 รูปแบบ คือ การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาโดยอาศัยการตีความทางสังคมเพื่อทำความเข้าใจถึงความหมาย (Meaning) ของข้อมูล นอกจากนี้ การวิเคราะห์เชิงสาเหตุและผลจะใช้แนวประวัติศาสตร์ ที่มองความสัมพันธ์สาเหตุและผลที่เชื่อมโยงเหตุการณ์ในอดีตที่เคยเป็นไปสู่อุปัจจุบันที่เป็นอยู่และคาดการณ์ไปสู่นาคตที่จะเป็นไป อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ของโครงการวิจัยนี้จะใช้แนวประวัติศาสตร์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนโดยผู้กระทำการที่เป็นกลุ่มและชนชั้นต่างๆ รวมถึงโครงสร้างของระบบทุนนิยม

3. การเมืองในการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

การเมืองของการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เริ่มต้นจากการใช้อำนาจรัฐจากการรัฐประหารโดยใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ออกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 2/2560 เป็นกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาระบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (ศรศ.) เพื่อให้สามารถวางแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานไปได้ล่วงหน้า หลังจากนั้นคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่ง คสช.ที่ 47/2560 เพื่อรื้อผังเมืองในฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และให้ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดระบบที่ดิน สามารถจัดผังเมืองใหม่โดยได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กรศ.) จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม หรือให้สำนักงานเพื่อการพัฒนาบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (สกรศ: ชื่อหน่วยงานในขณะนั้น) ร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้สอดคล้องกัน นอกจากนี้ยังกำหนดอีกว่าในการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคนั้น ห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาใช้บังคับแก่การจัดทำแผนผังดังกล่าว พร้อมทั้งให้ยกเลิกผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ในส่วนที่ใช้บังคับในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกอีกด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, หน้า 30)

ต่อมารัฐยังได้ถ่ายโอนอำนาจจากคำสั่ง คสช. ดังกล่าวสู่พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ภายใต้การอนุมัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร คสช. ความจำเป็นต้องออกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็เนื่องจากเพื่อสร้างความมั่นคงยั่งยืนให้กับโครงการระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกโดยการยกระดับโครงการให้อยู่ในรูปของกฎหมาย พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางหรือมาตรการรูปแบบต่างๆ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และสามารถเสนอให้ คณะรัฐมนตรีแก้กฎหมายหรือคำสั่งที่ขัดขวางการดำเนินงานโครงการ รวมทั้งมีอำนาจในการเห็นชอบหรืออนุมัติแทนหน่วยงานอื่นๆ ในขณะเดียวกันก็กำหนดสำนักงานของ

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกก็ให้เป็นหน่วยรัฐรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนกระบวนการจัดการที่ดินนั้นรัฐยังคงให้อำนาจกลไกรัฐส่วนกลางเป็นผู้จัดระบบที่ดิน ผ่านการให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นผู้จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม และร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับการจัดซื้อ เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน เวนคืน ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกกำหนด

เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบายการจัดระบบที่ดินในระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกพบว่า การจัดระบบที่ดินนั้นมุ่งตอบสนองการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักทั้งการต่อยอดอุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิม (FIRST-S-CURVE) ที่มุ่งยกระดับขีดความสามารถการแข่งขัน อันได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์แห่งอนาคต อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพระดับสูง อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ รวมถึงการยกระดับอุตสาหกรรมใหม่ (NEW-S-CURVE) เพื่อสร้าง 5 อุตสาหกรรมใหม่ให้เป็นแรงขับเคลื่อนใหม่ให้กับเศรษฐกิจไทย อันประกอบด้วยอุตสาหกรรมหุ่นยนต์ อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพ และเคมีชีวภาพ รวมถึงอุตสาหกรรมดิจิทัล (คณิตฯ แสงสุพรรณ, 2562, หน้า 6) นอกจากนี้ การจัดระบบที่ดินดังกล่าวยังบูรณาการเชื่อมโยงการผลิตภาคอุตสาหกรรมเข้ากับพาณิชย์กรรม การท่องเที่ยวและบริการ และภาคเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมอีกด้วย นโยบายการจัดระบบที่ดินในแต่ละส่วนมีสาระสำคัญดังนี้

(1) การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยตรง จะแบ่งเป็น ที่ดินเพื่อรองรับเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่ออุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ ประมาณ 90,010 ไร่ และที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมทั่วไป กล่าวได้ว่า ที่ดินประเภทการพัฒนาอุตสาหกรรมจากเดิม ที่มีพื้นที่ประมาณ 259,769 ไร่ แต่การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ถูกกำหนดเพิ่มขึ้นเป็น 334,844 ไร่ (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2562, หน้า 16) หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 75,075 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 28.90 จากพื้นที่เดิม

(2) การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับโครงการพื้นฐานขับเคลื่อนระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือที่รู้จักกันในนาม “เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่อกิจการพิเศษ” ซึ่งได้แก่ เขตส่งเสริมนวัตกรรมระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EECi) เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล (EECd) เขตส่งเสริมเมืองการบินภาคตะวันออก (EEC-A) เขตส่งเสริมรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน (EECh) เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษการแพทย์ครบวงจร (EECmd) รวมทั้งหมดครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 18, 210 ไร่ (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2562, หน้า 15)

(3) การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อันได้แก่นอกจากการพัฒนารถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน และการพัฒนาเมืองการบินภาคตะวันออก ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่อกิจการพิเศษแล้ว ยังมีการจัดระบบที่ดิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยง การพัฒนาอุตสาหกรรมอีกหลากหลายรูปแบบ อาทิ การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 การพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 การพัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ (ท่าเรือจุกเสม็ด) การพัฒนาพื้นที่รองรับศูนย์กลางโลจิสติกส์ เป็นต้น

(4) การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม อันได้แก่ การสร้างพื้นที่สำหรับมหานครการบินภาคตะวันออก(Aerotropolis) ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายในรัศมี 30 กิโลเมตร จากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา และการพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะ (Smart City)

(5) การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อผนวกอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเข้าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากความพยายามยกระดับคุณภาพการท่องเที่ยวในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก รองรับนักท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและกลุ่มเชิงสุขภาพ

(6) ความพยายามเชื่อมโยงการผลิตภาคเกษตรกรรมเข้ากับการผลิตภาคอุตสาหกรรม ในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก แม้ความพยายามดังกล่าว ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดระบบที่ดินในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก แต่ก็เปรียบเสมือนกระบวนการเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในจังหวัดจันทบุรีและตราด ซึ่งเป็นแหล่งผลิตผลไม้สำคัญของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เข้ากับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ตัวอย่างของปฏิบัติการเช่นนี้ เห็นได้จาก “โครงการจัดตั้งระเบียงผลไม้ภาคตะวันออก” (Eastern Fruit Corridor : EFC) นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายฯ เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกอีกด้วย

การจัดระบบที่ดินในฐานะเครื่องมือของการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เกิดจากความร่วมมือกันของชนชั้นนำในลักษณะพันธมิตรจตุภาคีระหว่างรัฐ นายทุนชาติ นายทุนท้องถิ่น และนายทุนข้ามชาติ กลุ่มพันธมิตรรวมตัวกันภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ที่ถูกกำกับโดยรัฐราชการไทยที่มีอำนาจรวมศูนย์และมีบทบาทแบบอำนาจนิยม ในการสนับสนุนการจัดระบบที่ดินทั้งทางตรงและทางอ้อม พันมิตรแต่ละภาคส่วนแสดงบทบาทที่แตกต่างกันออกไปภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างเติบโตทางเศรษฐกิจโดยหวังว่าพวกเขาจะได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว

บทบาทของผู้กระทำการในพันธมิตรจตุภาคีเพื่อขับเคลื่อนระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) รัฐ โดยอาศัยกลไกของรัฐที่มีบทบาทในกระบวนการจัดระบบที่ดินนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลไกละเอียด คือ กลไกรัฐที่มีบทบาทในการจัดการที่ดินโดยตรง เช่น

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น และกลไกรัฐที่มีบทบาทร่วมลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย รับผิดชอบโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน สำนักงานนโยบายและแผนงานขนส่งและจราจร (สนข.) รับผิดชอบโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ (Inland Container Depot: ICD) รับผิดชอบโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา เป็นต้น

(2) กลุ่มทุนข้ามชาติ โดยกลุ่มทุนข้ามชาติที่มีบทบาทอย่างมากในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก คือ กลุ่มทุนข้ามชาติจากประเทศจีน ที่พยายามขยายฐานการผลิตเข้าสู่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก กลุ่มทุนข้ามชาติเหล่านี้ มีบทบาททั้งการเป็นผู้ลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment: FDI) อาทิเช่น กลุ่มอาลีบาบา (Alibaba) ที่เข้ามาลงทุนในการพัฒนา ศูนย์ดิจิทัลอัจฉริยะ (Smart Digital Hub) เป็นต้น และกลุ่มทุนข้ามชาติที่ร่วมลงทุนกับกลุ่มทุนชาติ อาทิเช่น China Railway Construction Corporation Limited ที่ร่วมลงทุนในการพัฒนารถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน เป็นต้น

(3) กลุ่มทุนชาติ เข้ามาบทบาทของในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกด้วย 3 บทบาทสำคัญ คือ หนึ่ง การเป็นเจ้าของนิคมอุตสาหกรรม ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่ออุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ สำหรับกลุ่มทุนชาติที่มีพื้นที่ซึ่งได้รับการประกาศให้เป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษมากที่สุด ก็คือ กลุ่มบริษัท อมตะ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) รองลงมา ได้แก่ กลุ่มบริษัท ดับบลิวเอชเอ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บทบาทที่สองของกลุ่มทุนชาติเป็นกลุ่มทุนที่เข้ามาลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เช่น กิจการร่วมค้า บริษัท เจริญโภคภัณฑ์โฮลดิ้ง จำกัด และพันธมิตร ที่ร่วมลงทุนกับรัฐในการพัฒนารถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน หรือกลุ่มกิจการร่วมค้าบีบีเอส (BBS Joint Venture) ที่ร่วมลงทุนกับรัฐในโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก เป็นต้น ส่วนบทบาทที่สามเป็นของกลุ่มทุนที่พยายามจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม หลังการขับเคลื่อนระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ดังกรณีของกลุ่มบริษัทพลังงานบริสุทธิ์ จำกัด (มหาชน) ที่พัฒนาโครงการนิคมอุตสาหกรรมฉะเชิงเทรา บลูเทค ซิตี้ เป็นต้น

(4) กลุ่มทุนท้องถิ่น เปรียบเสมือนผู้สนับสนุนรัฐบาลและกลไกรัฐส่วนกลาง ในการขับเคลื่อน พื้นที่โดยรัฐได้สร้างพันธมิตรทางการเมืองกับกลุ่มทุนท้องถิ่น ที่มีอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในเชิงอิทธิพลในรูปของ “บ้านใหญ่” ของทั้งสามจังหวัดในเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก บทบาทของกลุ่มทุนท้องถิ่นจะเห็นได้จากที่กลุ่มทุนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง โดยพยายามใช้กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ภายใต้การนำของนายปิยะ ปิตุเตชะ ที่ร่วมมือกับบริษัท โกลบอล เพาเวอร์ ซินเนอร์ยี จำกัด (มหาชน) ดำเนินโครงการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร

จังหวัดระยอง เพื่อรองรับการจัดการขยะที่จะเพิ่มขึ้น จากประชากรที่จะย้ายถิ่นฐานมายังระยอง เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น

ในอีกด้านหนึ่งจะพบว่า การจัดระบบที่ดินเพื่อการพัฒนาของระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกภายใต้การนำของรัฐได้รับการต่อต้านจากภาคประชาชนที่เป็นพันธมิตรของกลุ่มและชนชั้นที่ปฏิเสธการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้อำนาจรัฐรวมศูนย์ เช่น กลุ่มเกษตรกรรายย่อย กลุ่มเกษตรกรเช่าที่ดิน กลุ่มประชาสังคมท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน กลุ่มนักวิชาการสายชุมชน รวมถึงพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นต้น ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมุ่งเน้นการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Development) โดยอาศัยรูปแบบการเคลื่อนไหว 4 รูปแบบหลัก คือ

(1) การเคลื่อนไหวต่อต้านในยุคเผด็จการ ผลผลิตของการรัฐประหารในปี 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สามารถสร้างระบอบเผด็จการ โดยการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช 2557 โดยเฉพาะในเรื่องการห้ามการชุมนุมทางการเมือง ระบอบเผด็จการมีผลต่อการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนโดยทำให้รูปแบบการเคลื่อนไหวต่อต้านต้องเน้นในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมือง เช่น การยื่นหนังสือผลักดันต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น การต่อต้านดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นโดยกลุ่มประชาสังคมในนามกลุ่มศึกษาการพัฒนา ระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เมื่อเดือนตุลาคม 2560 โดยได้ยื่นหนังสือต่อต้านยุทธศาสตร์การพัฒนาของระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยให้ทบทวนร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ละเลยการคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมการพัฒนา (อินโฟเควสท์, 9 ตุลาคม 2560)

อย่างไรก็ดี การเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการทบทวนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านพระราชบัญญัติฯ และคณะกรรมการนโยบายฯ ได้เริ่มขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้นภาคประชาชนจึงมีการปรับการเคลื่อนไหวสู่เวทีประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค การชี้ให้เห็นถึงปัญหาในกระบวนการจัดทำผังเมืองอีอีซีและ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น พร้อมทั้งเสนอทางเลือกการพัฒนาและจัดทำผังเมืองทางเลือกเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่ 3 จังหวัด แต่เวทีรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นการจัดตั้งของกลุ่มที่มีอำนาจนั้น ไม่ก่อให้เกิดผลในเชิงบวกต่อการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนแต่อย่างใด (ไทยโพสต์, 23 พฤศจิกายน 2561; ภัฏญณ์ ทัตติยกุล, 2562)

(2) การเมืองบนท้องถนน การเมืองบนท้องถนนในที่นี้ หมายถึง การเคลื่อนไหวโดยการชุมนุมประท้วง เพื่อกดดันในเชิงนโยบายภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การใช้การเมืองบนท้องถนนเกิดขึ้นหลังจากการหมดอำนาจบังคับใช้ตามมาตรา 44 เช่น กลุ่มภาคประชาชนนำโดยเครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก ได้นัดรวมตัวกันกับประชาชนที่สถานีรถไฟหัวลำโพง จากนั้นจะเดินเท้าไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สก

พอ.) เพื่อติดตามผลการพิจารณาหนังสือคัดค้านการจัดทำผังเมืองอีอีซี นอกจากนี้ ยังมีการชุมนุมบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาล เรียกร้องให้คณะรัฐมนตรีชะลอการพิจารณาเห็นชอบร่างผังเมืองอีอีซี เป็นต้น การเมืองบนท้องถนน ได้รับการสนับสนุนจากหลากหลายองค์กร อาทิ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ที่ออกแถลงการณ์ เรื่อง ขอสนับสนุนเครือข่ายเพื่อนตะวันออก ที่เรียกร้องให้ยกเลิกการทำผังเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือ สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) ที่ออกแถลงการณ์ "หยุด ทบพวนโครงการอีอีซี สนับสนุนการเคลื่อนไหวเครือข่ายเพื่อนตะวันออก" เป็นต้น (EEC Watch, 26 สิงหาคม 2562; เพจเผือกกรีพอร์ท, 19 สิงหาคม 2562)

(3) การเมืองในรัฐสภา เงื่อนไขในการใช้รูปแบบการเมืองในรัฐสภา เกิดจากสถานการณ์การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 ที่นำไปสู่การเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ และการจัดตั้งรัฐบาลโดยการสืบทอดอำนาจของคณะ คสช. ดังนั้น จึงก่อให้เกิดกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นขั้วอย่างเห็นได้ชัด การก่อรูปการเมืองในรัฐสภาของภาคประชาชนเป็นการเชื่อมร้อยเครือข่ายกับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เช่น พรรคอนาคตใหม่ โดยมีการเคลื่อนไหวที่สำคัญร่วมกันคือ ความพยายามจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายอีอีซี โดยเฉพาะประเด็นเร่งด่วนเรื่องผลกระทบจากกระบวนการจัดทำผังเมืองใหม่ในพื้นที่อีอีซี การตั้งกระทู้ การอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้าน หรือการอาศัยกลไกรัฐสภาเพื่อระดมข้อมูลความคิดเห็นผ่านการรับฟังปัญหาจากตัวแทนชาวบ้าน ความพยายามจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและตรวจสอบผลกระทบจากการดำเนินโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก การวางผังเมือง และการลงทุนโครงสร้าง เป็นต้น

(4) การเมืองในกระบวนการยุติธรรม หลังจากทีคณะกรรมการอีอีซีได้ผลักดันให้มีการประกาศใช้ผังเมืองอีอีซีในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 9 สิงหาคม 2562 แล้วพันธมิตรภาคประชาชนจึงได้เปิดเวทีเคลื่อนไหวในกระบวนการยุติธรรม การเคลื่อนไหวเกิดขึ้นหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับคำฟ้องของกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่คือ สราญุทธ์ สรรักษา ชาญทิพย์ โภคประเสริฐ และทวิช ปกครอง ที่มีต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี เลขาธิการอีอีซี และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2563 การรับคำร้องดังกล่าวเกิดจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนท้องถิ่นเพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 ว่าไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมืองและเขตการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรวมถึงขอให้จัดทำผังเมืองขึ้นใหม่ที่เป็นตามหลักวิชาการอย่างแท้จริง

ต่อมาพันธมิตรของภาคประชาชนก็ยังได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดอีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม 2563 เพื่อขอเพิกถอนผังเมืองอีอีซี 2562 ด้วยเหตุผลว่า การจัดทำร่างแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินขาดการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา เพิกถอนผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562 และกำหนดเงื่อนไขให้มีการประเมินผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment) โดยให้ผู้ฟ้องร้องคดีและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (ไทยพีบีเอส, 16 กรกฎาคม 2563)

อย่างไรก็ดี ท่ามกลางการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการจัดระบบที่ดินในเขตออีชีของพันธมิตรภาคประชาชนแล้วเรายังพบกลุ่มประชาชนที่เคลื่อนไหวสนับสนุนการจัดระบบที่ดินดังกล่าว การจัดตั้งของกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนออีชีเกิดขึ้นจากเครือข่ายประชาชนที่นำโดยชนชั้นนำท้องถิ่น เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลเขาหิน จังหวัดฉะเชิงเทรา ชนชั้นนำท้องถิ่นดังกล่าวได้เชื่อมร้อยเครือข่ายกับสำนักงานคณะกรรมการออีชี รวมถึงตัวแทนของกลุ่มทุนนิคมอุตสาหกรรมฉะเชิงเทรา บลูเทค ซิตีเพื่อต่อต้านพันธมิตรภาคประชาชน (โชคปัทม์ อินถาวร, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2562 ; กุลพรภัสร์ วงศ์มาจารย์ภิญญา, สัมภาษณ์ 29 สิงหาคม 2562)

เหตุผลการสนับสนุนการพัฒนาออีชีของกลุ่มประชาชนดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากจนไม่สามารถจะพึ่งพาการทำเกษตรได้แล้วแต่การพัฒนาในออีชีจะก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจหลายประการ เช่น การจ้างงานคนรุ่นใหม่ในชุมชน การขยายตัวของธุรกิจท้องถิ่น และการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น (วิเชษฐ์ เกตุแก้ว, สัมภาษณ์ 28 สิงหาคม 2562) กลุ่มประชาชนภายใต้พันธมิตรจุดภาคีของชนชั้นนำมีการเคลื่อนไหวกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การเคลื่อนไหวทางสื่อมวลชน การส่งหนังสือแสดงจุดยืนถึงรัฐบาล เป็นต้น

4. ผลกระทบจากการจัดระบบที่ดินของระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

การเกิดขึ้นของระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นเงื่อนไขไปสู่การจัดระบบที่ดินในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยองทั้งระบบใหม่เพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ รวมถึงเกิดความพยายามเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ที่ดินในสามจังหวัดเข้าด้วยกัน ดังนั้น จึงมีผลให้เกิดสถานการณ์การกีดกันที่ดิน (Land Exclusion) และผลกระทบที่มีต่อชุมชนดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาดังนี้

4.1 ชุมชนเขาหินเป็นชุมชนในเขตลุ่มน้ำบางปะกงโดยมีฐานะเป็นตำบลในอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมฉะเชิงเทรา บลูเทค ซิตี

4.2 ชุมชนหนองตีนนกเป็นชุมชนในเขตลุ่มน้ำบางปะกงโดยมีฐานะเป็นตำบลในอำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นที่ตั้งของโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ (ICD)

4.3 ชุมชนเกาะลอย ชุมชนบ้านเก่า ชุมชนบางนาง เป็นชุมชนในเขตลุ่มน้ำบางปะกงโดยมีฐานะเป็นตำบลในอำเภอบางน้ำผึ้ง จังหวัดชลบุรี ชุมชนดังกล่าวใช้เป็นกรณีการขยายพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ชลบุรี (โครงการ 2)

4.4 ชุมชนแสมสารเป็นชุมชนชายฝั่งทะเลตะวันออกโดยมีฐานะเป็นตำบลในอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี โดยจะวิเคราะห์กระบวนการจัดระบบที่ดิน และผลกระทบจากกระบวนการจัดระบบที่ดิน

สถานการณ์การกีดกันที่ดินที่เป็นผลมาจากการจัดระบบที่ดินในกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง พบว่า มีรูปแบบที่สำคัญ 2 รูปแบบคือ การใช้กลไกตลาดและการใช้กลไกทางกฎหมาย การใช้กลไกตลาดเกิดขึ้นในกรณีชุมชนเขาหินและกลุ่มชุมชนเกาะลอย ชุมชนบ้านเก่า ชุมชนบางนางคือ

กรณีชุมชนเขาหิน การกีดกันที่ดินเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผ่านมูลค่าที่ดินซึ่งเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยด้านมูลค่าที่ดิน การกีดกันที่ดินด้วยระบบตลาดภายใต้บริบทของตำบลเขาหิน เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทฯ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ด้วยเหตุนี้กระบวนการซื้อขายที่ดินสามารถดำเนินการได้อย่างชอบธรรม โดยการตกลงราคากับนายหน้า ที่เป็นกลุ่มผู้นำท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผลให้ระยะแรกบริษัทฯ สามารถรวบรวมที่ดินในตำบลเขาหินได้กว่า 2,000 ไร่ (มโน นิยม, สัมภาษณ์ 12 สิงหาคม 2562) โดยประชาชนในพื้นที่ไม่มีใครรับรู้วัตถุประสงค์ที่แท้จริง ของการเข้ามากว้านซื้อที่ดินบริเวณดังกล่าว

สำหรับกระบวนการจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ฉะเชิงเทราบลูเทค ซีที จากข้อมูลของบริษัท ดับเบิลพี แลนด์ จำกัด ในฐานะผู้พัฒนาโครงการฯ พบว่า มีความต้องการพื้นที่ในตำบลเขาหิน (ระยะแรก) ประมาณ 2,500 ไร่ เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและสาธารณูปโภค และเริ่มกว้านซื้อที่ดินในเขตตำบลเขาหิน มาตั้งแต่ต้นปี 2561 โดยบริษัท พลังงานบริสุทธิ์ จำกัด (มหาชน) ได้มีการประมาณการณงบประมาณเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนโครงการฯ เอาไว้ทั้งสิ้น 156,000 ล้านบาท โดยเป็นงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อซื้อที่ดิน ประมาณ 31,200 ล้านบาท (บริษัท พลังงานบริสุทธิ์ จำกัด (มหาชน), ม.ป.ป., หน้า 27-28)

หากพิจารณาจากที่ดินเป้าหมายจำนวน 2,500 ไร่ ที่บริษัทดับเบิลพี แลนด์ จำกัด ต้องการเพื่อรองรับการผลิตภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาสาธารณูปโภคระยะแรก มีเตรียมงบประมาณจัดซื้อที่ดินทั้งสิ้น 9,800 ล้านบาท หมายความว่า ราคาที่ดินโดยเฉลี่ยที่บริษัทฯ จะทำการซื้อขายอยู่ที่ 3.92 ล้านบาทต่อไร่ ส่วนที่ดินรองรับการก่อสร้างโรงงานผลิตอุปกรณ์กักเก็บไฟฟ้าความจุสูง 50 GWh เฉลี่ยอยู่ที่ 11.96 ล้านบาทต่อไร่ ขณะที่ ที่ดินรองรับการก่อสร้างโรงงานผลิตประกอบยานยนต์ไฟฟ้า (ระยะแรก) เฉลี่ยอยู่ที่ 10 ล้านบาทต่อไร่ และการก่อสร้างโรงงานผลิตประกอบยานยนต์ไฟฟ้า (ระยะที่สอง) เฉลี่ยอยู่ที่ 16.99 ล้านบาทต่อไร่ (บริษัท พลังงานบริสุทธิ์ จำกัด (มหาชน), ม.ป.ป., หน้า 27-28)

หากนำราคาซื้อขายที่ดินในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา ระยะแรก จำนวน 2,500 ไร่ เปรียบเทียบกับราคาที่ดินช่วงระยะเวลาก่อนหน้า พบว่า ราคาที่ดินในตำบลเขาหินเพิ่มสูงขึ้นกว่า 10 เท่า เนื่องจากก่อนมีโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมฯ ราคาซื้อขายที่ดิน เฉลี่ยจะอยู่ที่ประมาณ 300,000-500,000 บาทต่อไร่ (นภดล ประเสริฐศรี, สัมภาษณ์ 11 สิงหาคม 2562; มโน นิยม,

สัมภาษณ์ 12 สิงหาคม 2562) แต่บริษัทฯ กลับว่านซื้อที่ดินในราคาเฉลี่ยที่สูงถึงไร่ละ 3.92 ล้านบาท ด้วยเหตุที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้นโดยตรง เพราะที่ผ่านมาเป็นการปล่อยที่ดินให้เกษตรกรเช่า (เกษตรกรบางรายนำที่ดินไปให้เช่าช่วงต่อ) เพื่อทำการเกษตรกรรมทั้งทำนา เลี้ยงปลา หรืออยู่อาศัย โดยราคาค่าเช่าที่ได้รับถือว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำ

จากการวิเคราะห์พบว่า การกว้านซื้อที่ดินของบริษัทฯ เกิดขึ้นควบคู่กับการขอให้คณะกรรมการนโยบายระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวตามประกาศผังเมืองเดิม ถูกกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งความพยายามดังกล่าวประสบความสำเร็จ เมื่อ (ร่าง) แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายฯ และกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เป็นที่ดินประเภทพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ปฏิบัติการสำคัญซึ่งเกิดขึ้นหลังการกว้านซื้อที่ดิน คือ การทำหนังสือแจ้งต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพในที่ดินซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมขายให้แก่บริษัทฯ ให้ออกจากพื้นที่ พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดิน (บริษัท พีพีเอ ลอว์ แอนด์ บิซิเนส จำกัด, 2562)

กรณีกลุ่มชุมชนเกาะลอย ชุมชนบ้านเก่า ชุมชนบางนาง การกีดกันที่ดินเกิดขึ้นจากการสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผ่านการทำให้มูลค่าหรือราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ตามจริง การกว้านซื้อที่ดินมาเพื่อรองรับการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ฯ นั้นเริ่มมาก่อนตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2540 ในท้องที่ตำบลเกาะลอย ตำบลบ้านเก่า ตำบลบางนาง ก่อนมีประกาศคณะกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรื่องการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมทั่วไป นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ฯ พบว่า พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พบว่าเกษตรกรบางส่วนเป็นเจ้าของที่ดินทำกินและถือกรรมสิทธิ์ในรูปของโฉนดที่ดิน ขณะที่บางส่วนเช่าที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพจากกลุ่มเจ้าที่ดินที่เป็นคนไทยและคนจีน ทั้งในและนอกพื้นที่ หรือบางส่วนเป็นทั้งเจ้าของกรรมสิทธิ์และเป็นผู้เช่าในเวลาเดียวกัน เนื่องจากจำนวนที่ดินซึ่งตนเองถือครองอยู่ ไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ (สรายุทธ์ สนธิรักษา, สัมภาษณ์ 9 กรกฎาคม 2562, วิเชษฐ์ เกตุแก้วและบุญช่วย เกตุแก้ว, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2562)

หากพิจารณาถึงกระบวนการได้มาซึ่งที่ดินของบริษัท อมตะ คอร์ปอเรชันฯ พบว่า ได้ใช้กลไกนายหน้าเป็นหลัก โดยบริษัทฯ จะสร้างเครือข่ายกับกลุ่มผู้บริหารหรือนักการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ กลุ่มนายทุนท้องถิ่น เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมที่ดิน รวมทั้งเป็นกลไกเจรจาต่อรอง กับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สามารถรวบรวมที่ดินได้ก่อนมีการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ หรือการเจรจาต่อรองกับกลุ่มเกษตรกรรายย่อย และใช้มาตรการกดดันผ่านการซื้อที่ดินล้อมรอบเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ไม่ยอมขายที่ดินของตนเอง ผลประโยชน์ที่กลุ่มนายหน้าเหล่านี้ได้รับก็คือ ส่วนต่างของราคาที่ดิน และเปอร์เซ็นต์จากเจ้าของที่ดิน

นับตั้งแต่การกว้านซื้อที่ดินของบริษัท อมตะ คอร์ปอเรชันฯ ในช่วงปลายทศวรรษ 2540 และการประกาศจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมทั่วไป นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร (โครงการ 2) ในช่วงต้นทศวรรษ 2550 จนกระทั่งถึงก่อนการรัฐประหารปี 2557 บริษัท อมตะ คอร์ปอเรชันฯ พบว่า ยังไม่ได้มีการดำเนินการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ฯ เลยสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการคัดค้านของประชาชนในพื้นที่และนักพัฒนาเอกชน ประกอบกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบางส่วนเป็นประเภทอุตสาหกรรม แต่มีพื้นที่เกษตรกรรมบางส่วนซ้อนทับอยู่ เช่น ผังเมืองรวมจังหวัดชลบุรี กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ท้องที่ ตำบลบางนาง ตำบลเกาะลอย ตำบลบ้านเก่า อำเภอบางพลี เป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) โดยประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 พฤษภาคม 2553 ถึง 6 พฤษภาคม 2558 เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559, หน้า 79-80) ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ บริษัทอมตะคอร์ปอเรชันฯ จึงปล่อยให้เกษตรกรเช่าที่ดินเพื่อประกอบอาชีพ โดยเก็บค่าเช่าในอัตราไร่ละ 1,000 บาทต่อปี (วิเชษฐ์ เกตุแก้ว, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2562)

จุดเปลี่ยนที่ทำให้การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ฯ เริ่มขับเคลื่อนขึ้นอีกครั้ง ก็คือเหตุการณ์การรัฐประหารปี 2557 เนื่องจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ทำให้เกิดกระบวนการกำหนดแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ดังนั้น พื้นที่พัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ฯ จำนวน 8,226 ไร่ 3 งาน 84 ตารางวา จึงถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม พื้นที่จำนวน 6,100 ไร่ ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ สำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, หน้า 22) ส่วนพื้นที่ที่เหลือเป็นที่ดินประเภทพัฒนาอุตสาหกรรม

ส่วนการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อกีดกันที่ดินของชุมชนนั้นเกิดขึ้นในกรณีของชุมชนหนองตีนนกและชุมชนแสมสาร กล่าวคือ ชุมชนหนองตีนนก อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ถือว่าเป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการพัฒนาศถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ เมื่อพิจารณารูปแบบการถือครองที่ดินในตำบลหนองตีนนก ก่อนที่จะมีความพยายามพัฒนาศถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์นั้น พบว่าในอดีตระยะกว่าร้อยละ 80 มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในรูปของโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนอีกประมาณร้อยละ 20 เป็นผู้เช่าที่ดินจากกลุ่มเจ้าที่ดินรายใหญ่ในตำบล ต่อมาระยะหลังสัดส่วนของผู้เช่าที่ดินทำกิน มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะภายหลังการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากการทำนาสู่การเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ในช่วงทศวรรษ 2530 ซึ่งเกษตรกรหลายคนเผชิญกับปัญหาภัยเป็นโรคกระทั้งขาดทุน ทำให้เกษตรกรบางส่วนถูกยึดที่ดินทำกิน บางส่วนตัดสินใจขายที่ดินแก่กลุ่มเจ้าที่ดินในตำบล และเช่าที่ดินจากกลุ่มเจ้าที่ดินเหล่านั้นเพื่อประกอบอาชีพ ด้วยเหตุนี้จึงมีการคาดการณ์ว่า พื้นที่หมู่ 4 ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการพัฒนาศถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ มีกลุ่มเจ้าที่ดินถือครองที่ดินกว่า 1,000 ไร่ (จากพื้นที่ทั้งหมดในตำบลประมาณ 9,245 ไร่) ส่วนพื้นที่ที่เหลือเป็นที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของกลุ่มเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในรูปของโฉนดที่ดิน (องค์การบริหารส่วน

ตำบลหนองดินนก, 2561, หน้า 3; มณีรัตน์ นงอ่อน, สัมภาษณ์ 17 กรกฎาคม 2562; หิรัญ หริมเจริญ, สัมภาษณ์ 27 กรกฎาคม 2562)

สำหรับผู้มีบทบาทโดยตรงในการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่และแสวงหาที่ดิน รองรับโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ คือ สำนักงานนโยบายและแผนงานขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม โดยอาศัยกฎ ระเบียบ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เป็นกลไกหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินรองรับการพัฒนาโครงการดังกล่าว ทั้งนี้จากประมาณการงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาฯ ของ สนข. ชี้ให้เห็นว่า มีการจัดเตรียมงบประมาณ ในส่วนของการค่าจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประมาณ 469 ล้านบาท จากงบประมาณทั้งหมด 10,941 ล้านบาท (สำนักงานนโยบายและแผนงานขนส่งและจราจร, 2562, หน้า 11) หากนำงบประมาณดังกล่าว เปรียบเทียบกับจำนวนที่ดิน ที่ทาง สนข. ต้องการประมาณ 760 ไร่ พบว่าอัตราค่าทดแทนที่ผู้ถือครองที่ดิน จะได้รับโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ ไร่ละ 617,105 บาท

จากการวิเคราะห์การจัดระบบที่ดินโดยอาศัย กฎ ระเบียบ เพื่อเวนคืนที่ดินจากเอกชนให้เป็นของรัฐพบว่า แม้รัฐจะมีสิทธิชอบธรรมในการดำเนินการ แต่ที่ผ่านมา พบว่า การเวนคืนที่ดินกลับสร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหลายประการด้วยกัน สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากการได้รับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมและขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน ส่วนราชการที่กฎหมายให้อำนาจในการเวนคืนทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ก็จะพบปัญหาการตีความบทบัญญัติกฎหมายแตกต่างกัน รวมถึง ปัญหาความเป็นธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (एमอีสสรา จันทรเกษม, 2556, หน้า 185-187; จิรวัดน์ สุริยะโชติชยางกุล และอิสร์กุล อุณหเกตุ, 2562, หน้า 40)

ส่วนชุมชนแสมสาร พบว่า มีการใช้กลไกทางกฎหมายกีดกันที่ดินของชุมชนมาก่อนการจัดระบบที่ดินตามผังเมืองอีอีซี ประวัติศาสตร์การจัดระบบที่ดินในชุมชนแสมสาร ที่มีมาก่อนการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนั้น เป็นการจัดที่ดินเพื่อการทหารของกองทัพเรือ การจัดระบบที่ดินดังกล่าวเริ่มดำเนินการภายหลังจากรัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการ เมื่อปี 2457 เกี่ยวกับการสงวนที่ดินริมฝั่งทะเล ตำบลสัตหีบ และเกาะต่าง ๆ เพื่อกำหนดเขตทรงสงวนไว้และกำหนดวิธีการหวงห้าม โดยห้ามมิให้นายทะเบียนที่ดินและกรมการตำแหน่งนาออกโฉนดหรือใบจับจอง ใบเหยียบย่ำหรือหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์การซื้อขาย ปัน แลกเปลี่ยนโดยวิธีใด ๆ ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นอันขาด ยกเว้นได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือมีพระราชหัตถเลขาหรือหนังสือราชเลขานุการ รับพระบรมราชโองการกำกับ (กรมราชเลขาณูการที่ 49/999 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2457 อ้างถึงใน ศาลปกครองสูงสุด, 2559, หน้า 25) แต่การจัดระบบที่ดินของอีอีซีคาดว่าจะซ้ำเติมปัญหาเดิมให้ซับซ้อนยิ่งขึ้นเนื่องจากพื้นที่ตำบลแสมสารอยู่ในรัศมีของพื้นที่การสร้างที่เขตส่งเสริมเมืองการบินภาคตะวันออก (EEC-A) ที่ระบุพื้นที่แสมสารเป็นพื้นที่สีขาวในการดูแลของกองทัพเรือ ดังนั้น จึงเป็นการซ้ำเติมปัญหาละเมิดสิทธิชุมชนที่อาศัยอยู่ก่อนการมีพระบรมราชโองการ นอกจากนี้การใช้กลไกทางกฎหมายในชุมชนแสมสารยังก่อให้เกิดการกีดกันที่ดินกับประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ถูกคัดค้านการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินอีกด้วย

การจัดระบบที่ดินตามผังเมืองอีอีซีได้ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อชุมชนทั้งในแง่ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วจากการจัดระบบที่ดิน (Present Impact) และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (Future Impact) โดยพิจารณาจากกรณีศึกษาทั้ง 4 ชุมชนดังกล่าวคือ

1. ผลกระทบที่มีต่อผู้เช่าที่ดิน พบว่า การกีดกันที่ดินได้นำไปสู่การสร้างความเปราะบาง (Marginalization) ตัวอย่างเช่น กรณีของชุมชนเขาดินนั้นพบว่า ผลจากการขายที่ดินให้แก่บริษัท ดับเบิลพี แลนด์ จำกัด ทำให้มีประชาชนต้องย้ายออกจากพื้นที่ ประมาณ 40 ครอบครัว โดยแบ่งเป็นกลุ่มที่เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ประมาณ 20 ครอบครัว และกลุ่มที่เช่าที่ดินเพื่อประกอบอาชีพ เพียงอย่างเดียว เนื่องจากมีที่อยู่อาศัยนอกพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา อีกประมาณ 20 ครอบครัว (โชคปัทม์ วัฒนาร, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2562; มโน นิยม, สัมภาษณ์ 12 สิงหาคม 2562) การกีดกันที่ดินดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนกลุ่มหนึ่ง กลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและไร้ที่ดินทำกิน ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเป็นบุคคลที่ไร้ที่ดินทำกิน ด้วยเหตุนี้ในมุมมองของผู้เช่าพวกเขา จึงเห็นว่า กระบวนการได้มาซึ่งที่ดินของบริษัทฯ ไม่มีความชอบธรรม เพราะเป็นการตกลงซื้อขายระหว่างบริษัทฯ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน แต่กลุ่มผู้เช่าที่ดินไม่มีโอกาสรับรู้และต้องกลายเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบต่าง ๆ อาทิ วิถีชีวิตทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือการล่มสลายของวิถีการผลิตภาคเกษตรกรรม ขณะที่บางส่วนต้องกลายเป็นแรงงานรับจ้าง เป็นต้น (นรี ศรประสิทธิ์, ให้สัมภาษณ์ข่าวไทยพีบีเอส 6 กันยายน 2562; วันดี บัวพรม และพรพิมล สิงเงิน, สัมภาษณ์ 10 กรกฎาคม 2562)

เช่นเดียวกับกรณีชุมชนหนองตึนบก หากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ประสบความสำเร็จ คาดการณ์ว่าระยะแรก จะมีครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน ประมาณ 41 ครัวเรือน แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ๆ คือ หนึ่ง กลุ่มเจ้าของที่ดิน ผลกระทบที่ประชาชนกลุ่มนี้จะได้รับ คือ การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่ได้มีความหมายเพียง การเป็นเจ้าของในที่ดินทำกินเท่านั้น แต่ยังมีหมายความถึง ความรัก ความผูกพัน รวมทั้งเป็นสัญลักษณ์แห่งความมุ่งมั่น ความพยายามในการแสวงหาและรักษาที่ดินของบรรพบุรุษ กระทั่งพื้นที่เหล่านี้กลายเป็นมรดกส่งจากรุ่นสู่รุ่น เช่นเดียวกับค่าชดเชยจากการเวนคืน อาจน้อยกว่าราคาที่ดินซึ่งมีการซื้อขายในระบบตลาด สอง กลุ่มเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มคนเหล่านี้ คือ ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งการทำนาและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้อีกต่อไป ดังนั้นกลุ่มผู้เช่าที่ดินจึงเปรียบเสมือนบุคคลที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุด เพราะไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงไม่ใช่กลุ่มคนที่จะได้รับค่าชดเชยจากการเวนคืน แต่การเข้ามาของโครงการฯ กลับทำให้วิถีการผลิตภาคเกษตรกรรม ในฐานะรายได้หลักเพื่อการดำรงชีพล่มสลาย (แน่นอน เรื่องเกิด, สัมภาษณ์ 27 กรกฎาคม 2562)

2. การทำลายแหล่งความมั่นคงทางอาหาร พบว่า เป็นผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดจากการเข้ามาแทนที่ของโรงงานอุตสาหกรรมในการทำเกษตรกรรมและการประมงที่ทำอยู่เดิม ตัวอย่างเช่น ในกรณีชุมชนเขาดินนั้นคาดว่าจะการเข้ามาของนิคมอุตสาหกรรมบลูเทค ซีดี จะทำลายแหล่งผลิตอาหารสำคัญในอำเภอบางปะกงเนื่องจากเป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงปลากะพง กุ้งก้ามกราม กุ้งขาว กุ้ง

กุลาดำ ปูทะเล จากข้อมูลในพื้นที่ พบว่า 60% ของกุ้งที่ส่งออกสู่ตลาดโลกมาจากประเทศไทย และ 50% ของกุ้งไทย เป็นลูกพันธุ์กุ้งที่มาจากอำเภอบางปะกงและอำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา นอกจากนี้ 50% ของปลาน้ำจืดที่เพาะเลี้ยงในประเทศก็มาจากแหล่งนี้ ในขณะเดียวกันของพื้นที่เองก็สามารถผลิตลูกปลากะพงได้ถึง 1,000 ล้านตัว/ปี ลูกพันธุ์ปลานิลได้ 2,000 ล้านตัว/ปี และแหล่งผลิตเลี้ยงปลาสดได้ 500 ตัน/ปี (ธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล, 19 สิงหาคม 2562) นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ตำบลเขาดินเป็นแหล่งปลูกและผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวปทุมธานี 1 ที่ดีที่สุดอีกแห่งหนึ่งของประเทศไทยด้วยเนื่องจากสภาพดินในพื้นที่ความเค็ม (เล็กน้อย) ทำให้หญ้าหรือพืชพันธุ์อื่น ๆ ไม่สามารถเติบโตได้ทำให้พันธุ์ข้าวที่ผลิตได้จึงมีสิ่งเจือปนน้อย เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ผลิตได้จะนำไปขายให้กับศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวชลบุรี หลังจากนั้นศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวชลบุรี จะนำเมล็ดพันธุ์ดังกล่าวจำหน่ายให้กับเกษตรกรทั่วประเทศ ในขณะเดียวกันพบว่า รูปแบบการทำนาของเกษตรกรตำบลเขาดินยังแตกต่างจากพื้นที่อื่น กระทั่งกลายเป็นเอกลักษณ์เฉพาะ ที่เรียกว่า “นาข้าววัง”

ในกรณีของชุมชนหนองตื้นนก คาดว่าโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์จะทำลายแหล่งผลิตอาหารในชุมชนเนื่องจากในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งการทำนาและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ปลานิลจิตรลดา ปลาตะเพียน ปลาสวาย ปลาชุก กุ้ง พื้นที่ดังกล่าวถือว่าเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลานิลแห่งใหญ่ที่สุดของประเทศที่ สร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรกว่า 16,000 ล้านบาทต่อปี (รายการpayโม่งตรงประเด็น, 22 พฤษภาคม 2562) ด้วยเหตุนี้หากมีโครงการฯ ย่อมเป็นการทำลายแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเหล่านี้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ในมิติหนึ่งทำให้สูญเสียพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบางส่วนไป ขณะที่อีกมิติหนึ่ง พื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่เหลืออยู่ก็ไม่มีหลักประกันว่า จะไม่ได้รับผลกระทบ เพราะโครงการพัฒนาฯ อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ

3. ผลกระทบต่อระบบนิเวศ พบว่า ในกรณีของชุมชนเขาดินคาดว่าจะก่อให้เกิดการสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศ 3 น้ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนในระยะยาว เนื่องจากพื้นที่ตำบลเขาดินเป็นที่ความหลากหลายทางชีวภาพสูง เพราะเป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งบางปะกงซึ่งอยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลอ่าวไทยเพียง 20 กิโลเมตร ขณะเดียวกันตำบลเขาดินก็เป็นพื้นที่ที่น้ำเค็มจากทะเลอ่าวไทย และน้ำจืดจากแม่น้ำบางปะกงมาบรรจบกัน ทำให้เกิดระบบนิเวศสามน้ำ คือ น้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม ระบบนิเวศสามน้ำดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของผู้คนในท้องถิ่น กล่าวคือ ชาวบ้านจะทำนาในช่วงน้ำจืด และเพาะเลี้ยงสัตว์ในชวงน้ำเค็ม ขณะที่ผู้คนบางกลุ่มยังคงประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน และบางส่วนทำตบจากมุงหลังคาขายเป็นทั้งรายได้หลักและรายได้เสริม (เครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก, 2562; Land Watch Thai (ก), 2562) ดังนั้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงเปรียบเสมือนสาเหตุ ที่จะทำให้เกิดการสูญเสียสมดุลของระบบนิเวศในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะ หากมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม จะทำให้มีประชาชนจากต่างถิ่นเข้ามาอาศัยในพื้นที่เพิ่มขึ้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของประชากร ย่อมส่งผลต่อความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ขณะเดียวกันพื้นที่ทางธรรมชาติ เช่น ป่าชายเลน พื้นที่สาธารณะ แหล่งน้ำ อาจถูกรุกคืบหรือทำลายจากการขยายตัวของเมือง เป็นต้น สถานการณ์เช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบ

โดยตรงต่อความสมบูรณ์ของทรัพยากร และเป็นเงื่อนไขทำให้ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงไป (ศรีสุวรรณ จรรยา, ให้สัมภาษณ์รายการบ่ายโมงตรงประเด็น 6 กันยายน 2562) โดยเฉพาะนิคมอุตสาหกรรมบลูเทคา ที่ตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำบางปะกง ยังมีความเสี่ยง จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่ใกล้เคียงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (สมลักษณ์ หุตานุวัตร, ให้สัมภาษณ์รายการบ่ายโมงตรงประเด็น 18 สิงหาคม 2562)

ส่วนกรณีชุมชนหนองตีนนก ซึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ขณะเดียวกันสภาพภูมิประเทศในตำบลก็เป็นพื้นที่รับน้ำ รวมทั้งมีลำรางหลักที่จะระบายน้ำลงสู่แม่น้ำบางปะกง ดังนั้นหากมีการก่อสร้างสถานีส่งสินค้า อาจทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เป้าหมายและหมู่บ้านใกล้เคียง เพราะโครงการฯ สร้างกีดขวางทางน้ำ โดยพื้นที่ด้านใต้ของโครงการฯ ขวางด้วยทางรถไฟ ส่วนด้านบนเป็นคลองส่งน้ำ นอกจากนี้คาดว่าจะมีการถมคลองจำนวน 2 คลอง (สมภพ วงศ์พยัคฆ์, 26 พฤศจิกายน 2561; แฉ่งน้อย เรื่องเกิด, สัมภาษณ์ 27 กรกฎาคม 2562) ประกอบกับต้องมีการถมและปรับพื้นที่บริเวณจุดก่อสร้าง ทำให้บริเวณดังกล่าวจะกลายเป็นที่สูง แต่พื้นที่โดยรอบจะกลายเป็นพื้นที่ต่ำทันที เช่นเดียวกับกับปัญหามลพิษ โดยเฉพาะน้ำเสียจากโครงการฯ ที่อาจปล่อยลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือกรณีชุมชนเกาะลอย ชุมชนบ้านเก่าและชุมชนบางนาง หากมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ชลบุรี (โครงการ 2) อาจเกิดปัญหาน้ำท่วม เนื่องจากพื้นที่เป้าหมาย เป็นแอ่งกระทะหรือกั้นลิ่งตามธรรมชาติ ขณะเดียวกันโครงสร้างการวางตัวของนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็มีลักษณะขนานไปกับแม่น้ำบางปะกง ประมาณ 12 กิโลเมตร ซึ่งจะทำให้เกิดการกีดขวางเส้นทางน้ำที่จะไหลลงสู่แม่น้ำบางปะกง ด้วยเหตุนี้พื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ฯ จึงเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมและอาจทำให้สถานการณ์น้ำท่วมพื้นที่โดยรอบให้รุนแรงยิ่งขึ้น (สรายุทธ์ สนธิรักษา, สัมภาษณ์ 9 กรกฎาคม 2562) ประกอบกับการก่อสร้างจะต้องมีการปรับและถมหน้าดิน รวมทั้งอาจมีการสร้างแนวคันดินรอบนิคมอุตสาหกรรมฯ การดำเนินการเช่นนี้ จะส่งผลให้พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม กลายเป็นที่สูงและมีคันดินล้อมรอบ ส่วนชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรมโดยรอบกลายเป็นพื้นที่ต่ำ ด้วยเหตุนี้หากฝนตกหนักหรือระบบการระบายน้ำลงสู่ลำรางหรือคลองสาธารณะต่าง ๆ มีปัญหา โอกาสที่ชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรมจะถูกน้ำท่วมจึงมีความเป็นไปได้สูง

4. การซ้ำเติมปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน พบว่า ในกรณีของชุมชนแสมสารคาดว่า การจัดระบบที่ดินในตำบลแสมสารจะมีผลกระทบรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีการประกาศแผนการใช้ที่ดินในภาพรวมในช่วง 20 ปี (พ.ศ. 2560-2580) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกมีการกำหนดเขตชั้นในการบินภาคตะวันออกนั้นจะมีรัศมี 10 กิโลเมตรรอบสนามบินโดยมีการใช้พื้นที่ประมาณ 104,000 ไร่ ซึ่งจะครอบคลุมชุมชนที่สำคัญได้แก่ สัตหีบและบ้านฉางซึ่งรวมถึงพื้นที่ของตำบลแสมสาร (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561) โดยเฉพาะตำบลแสมสารที่ผังเมืองอีอีซีกำหนดเป็นพื้นที่สีขาวที่อยู่ในการตัดสินใจของกองทัพเรือ ดังนั้น สิทธิของชุมชนดั้งเดิมจะไม่ได้ได้รับการปกป้องเนื่องจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ดำเนินการพิสูจน์หรือตรวจสอบสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงและรอบด้าน เนื่องจากภาคประชาชนกลุ่มหนึ่ง เห็นว่า มีการตั้งถิ่นฐานของประชาชนก่อนการมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 และก่อนการประกาศพระ

ราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 ประกอบกับการตัดสินใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา มักอ้างอิงหรือใช้หลักฐานจากกองทัพเรือเป็นหลัก ทำให้ไม่เกิดการรับฟังความเห็นอย่างรอบด้าน (ไพศาล ศุภธีระ, 2560)

นอกจากนี้ ยังมีประชาชนอีกส่วนหนึ่งของชุมชนแสมสารที่ถูกเพิกถอนแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และต้องเข้าสู่กระบวนการเช่าที่ดิน เริ่มเกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพบริเวณที่ดินซึ่งเป็นที่พิพาท แม้ช่วงหลังกองทัพเรือจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้มาตรการจัดให้ประชาชนเช่า (กลุ่มงานวิชาการ สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี, 2562, หน้า 11) แต่ประชาชนเหล่านี้กลับเห็นว่าไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะทำให้พวกเขามั่นใจว่าจะสามารถเช่าที่ดินของกองทัพเรือได้ โดยเฉพาะในระยะยาว เนื่องจากพื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเขตส่งเสริมเมืองการบินภาคตะวันออก ประกอบกับสัญญาเช่าที่ดินของหน่วยงานราชการส่งให้ประชาชนนั้น คิดค่าเช่าในอัตราที่สูงมาก เราพบว่า การเช่าครั้งแรกต้องเสียค่าเช่า ค่าธรรมเนียมการเช่า 2 เท่าของค่าเช่า และเงินประกันสัญญาเช่าอีก 1 เท่าของค่าเช่า ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนที่มีที่ดินประมาณ 200 ตารางวา ต้องเสียค่าเช่าเกือบ 50,000 บาท ในการทำสัญญาเช่าครั้งแรก ทั้งนี้มีการประมาณการว่าจะมีประชาชนได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวประมาณ 2,500 หลังคาเรือน 6,400 คน ในพื้นที่ประมาณ 1,900 ไร่ (ประเสริฐ พิทักษ์กรณ์, ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, 31 กรกฎาคม 2560; ประเสริฐ พิทักษ์กรณ์, ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์แนวหน้า, 6 กุมภาพันธ์ 2562)

ปรากฏการณ์ในสี่พื้นที่กรณีศึกษาข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการจัดที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนั้น ได้ก่อให้เกิดสถานการณ์ที่มีคนกลุ่มหนึ่งได้คนกลุ่มหนึ่งเสีย (Win-Lose Solution) โดยผู้กระทำการที่ได้ประโยชน์ ก็คือ กลุ่มทุนชาติที่กว้านซื้อที่ดินก่อนมีการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และกลุ่มทุนที่เข้ามาจับจองที่ดินก่อนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากราคาที่ดินในท้องที่ดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ผู้กระทำการที่สูญเสียประโยชน์ โดยส่วนใหญ่ คือ ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือและพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เนื่องจากจุดเริ่มต้นการพัฒนา ได้กลายเป็นเงื่อนไขของกระบวนการสร้างความเป็นชายขอบเพราะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้ผู้ผลิตอิสระรายย่อยบางกลุ่มถูกพรางสิทธิในที่ดิน เช่นเดียวกับเกษตรกรเช่าที่ดินบางส่วนเผชิญกับสภาวะล่มสลายในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม บางส่วนไร้ที่อยู่อาศัย เนื่องจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ตัดสินใจขายที่ดินเหล่านั้นแก่กลุ่มทุนภาคอุตสาหกรรม ขณะที่บางกลุ่มต้องเผชิญ ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน เพราะความไม่ชัดเจนในระบบกรรมสิทธิ์ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมนำไปสู่การเคลื่อนไหวสังคมรูปแบบต่าง ๆ ของภาคประชาชน ที่ได้สูญเสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเพื่อหวังสิทธิ ปกป้องสิทธิ และเรียกร้องความเป็นธรรมในกระบวนการพัฒนา

5. แนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

จากปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วและคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ของการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงขอข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยคำนึงถึงสถานการณ์ของปัญหาที่มีความซับซ้อนในเชิงโครงสร้าง ดังนั้น ในการนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าว คณะผู้วิจัยจะอาศัยจุดยืนนโยบายที่เน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Development) ของภาคประชาชนโดยจะนำเสนอแนวทางนโยบายเพื่อจัดการปัญหาในเชิงโครงสร้าง ดังนี้

(1) ทางเลือกนโยบายยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้เป็นแหล่งอาหารหลัก จากยุทธศาสตร์การพัฒนาของอีอีซีที่เน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นตัวจักรนั้นเป็นการละเลยการพัฒนาการเกษตรที่สร้างแหล่งความมั่นคงทางอาหารและจะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่อย่างยั่งยืน ดังนั้น ในการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนในภาคตะวันออกควรพัฒนาทางเลือกการพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อสร้างแหล่งอาหารหลักโดยบูรณาการการแบ่งโซนคู่นานกับการพัฒนาอุตสาหกรรม อีอีซีจึงถือว่าเป็นทางเลือกในเชิงที่ปฏิบัติได้ในปัจจุบัน (Viable Option) ทางเลือกยุทธศาสตร์ดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เช่น พบว่า ปี 2560 จังหวัดที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก มีพื้นที่ส่งเสริมเกษตรกรรมประมาณ 1,104,471 ไร่ และพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมประมาณ 1,668,188 ไร่ (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2562, หน้า 12) พื้นที่เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นแหล่งผลิตอาหารหล่อเลี้ยงผู้คน ประกอบกับประชาชนกลุ่มหนึ่งที่ยังเป็นผู้ผลิตอิสระของระบบทุนนิยมในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ยังคงมีวิถีชีวิตและวิถีการผลิตแบบเกษตรกรรายย่อย ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรม และวิถีชีวิตของเกษตรกรที่เป็นผู้ผลิตอิสระจำเป็นต้องสร้างกลไกเพื่อปกป้องแหล่งผลิตอาหารที่หล่อเลี้ยงผู้คนในภูมิภาคแห่งนี้เอาไว้ มาตรการเบื้องต้นที่จะตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาแหล่งอาหารในเขตระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ก็คือ การประกาศเขตเกษตรเศรษฐกิจ (Argo-economic Zone) ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง โดยเฉพาะท้องที่ที่มีศักยภาพด้านการเกษตรกรรม หรือการจัดหรือแบ่งแยก ระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่เกษตรกรรมอย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เหมาะสมหรือคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ ยุทธศาสตร์การผลักดันทางเลือกนโยบายยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่อีอีซีให้เป็นแหล่งอาหารหลักให้เป็นนโยบายที่คู่ขนานไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่มีอยู่เดิม มีปัจจัยที่สามารถทำให้เป็นไปได้ในภาคปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจของของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ตามที่ระบุไว้ใน

“มาตรา 6 ให้พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และพื้นที่อื่นใดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่กำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก”

ตามมาตราดังกล่าวสามารถกำหนดพื้นที่เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งอาหารหลักโดยใช้วัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 (4) ที่ว่า (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

“กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่ โดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน”

(2) การขดเชยที่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อการจัดระบบที่ดิน จากยุทธศาสตร์การสร้างเศรษฐกิจเติบโตแบบไม่สมดุล (Unbalanced Growth) โดยมีฐานคิดว่าผลประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรมจะถูกกระจายไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมโดยอัตโนมัติ (Trickle-down Effect) นั้นจากกรณีศึกษาพบว่าการจัดระบบที่ดินภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ผลประโยชน์ตกกับชนชั้นนำ ในขณะที่ชาวบ้านต้องเป็นผู้รับผลกระทบในเชิงลบโดยการกีดกันจากที่ดินและพหุภคสิทธิ์ที่ดินหลากหลายรูปแบบ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างโอกาสแก่คนด้อยโอกาส โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินและไร้ที่อยู่อาศัยรวมทั้งประชาชนที่มีภูมิฐานะอยู่ในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อให้กระบวนการพัฒนาเกิดความยุติธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย โดยอาจใช้มาตรการเยียวยาในลักษณะต่าง ๆ อาทิ ระบบขดเชยที่ดินทำกินของประชาชน ต้องยึดหลักการ “ผู้ได้รับผลกระทบจะต้องมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิมหรือเท่าเดิม” โดยราคาขดเชยต้องเป็นราคาของที่ดินแปลงใหม่ต่อไร่ที่ผู้ได้รับผลกระทบสามารถหาซื้อได้ในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อการตั้งถิ่นฐานใหม่หรือการมีที่ดินทำกินใหม่ได้ เช่นเดียวกับการจัดหาที่ดินรองรับมาตรการเช่นนี้สามารถประยุกต์ใช้ได้กรณีที่เกษตรกรรายใดประสงค์จะทำอาชีพเกษตรกรรมต่อไป หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ควรจัดหาที่ดินตามขนาดหรือจำนวนใกล้เคียงให้แก่เกษตรกรเหล่านั้น นอกจากนี้การดำเนินการอาจอยู่ในรูปแบบโฉนดชุมชน ซึ่งการหาที่ดินรองรับเกษตรกรเช่าที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกในปัจจุบัน ในภาคปฏิบัติสามารถใช้กฎหมายของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 นำมาประยุกต์ใช้ได้เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามมาตรา 7 (4) ให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) มีวัตถุประสงค์ ที่เกี่ยวข้อง คือ “สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่ อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน” (ราชกิจจานุเบกษา, 2554)

นอกจากนี้ ควรมีมาตรการในสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ว่าด้วยกองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562 ที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ว่าด้วยกองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562 เนื่องจากกองทุนดังกล่าวเปรียบเสมือนกลไกพัฒนาพื้นที่ ชุมชน และประชาชนที่อยู่ภายในหรือที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แต่จะพบว่า โครงสร้างการ

บริหารงานรวมถึงโครงสร้างการตัดสินใจ กลับรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มเทคโนโลยีส่วนกลางทั้งหมด ทำให้กลไกกองทุนมีลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง ดังนั้น ให้ความสำคัญกับความหลากหลายและคำนึงถึงความเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนในเขตพื้นที่ระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกในรูปของเบญจภาคีอันได้แก่ ตัวแทนจากสภาองค์กรชุมชนตำบล ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของนักวิชาการท้องถิ่น ตัวแทนของโรงงานหรือภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงตัวแทนของคณะกรรมการอื้อชี การทำงานในรูปของเบญจภาคีดังกล่าวเป็นประสบการณ์การทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาที่ถอดบทเรียนมาจากการพัฒนาในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด (โสต ศะละลาศ, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2563)

(3) การปรับกระบวนการวิเคราะห์โครงการในการจัดทำผังเมือง การประเมินผลกระทบของโครงการโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ พบว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้สร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้าน รัฐ รวมถึงนายทุนที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกระบวนการบริหารงานประเมินผลกระทบของโครงการที่อาศัยระบบที่ปรึกษา (Consult) มีลักษณะเป็นเรื่องของธุรกิจมากกว่างานวิชาการ ดังจะเห็นได้จากผลการวิเคราะห์โครงการมักจะเป็นไปตาม “โผ” ของเจ้าของโครงการเพื่อหวังเงินจากการดำเนินงานเป็นหลัก รวมถึงยังมีปัญหาการแบ่งผลประโยชน์การเงินของโครงการโดยการแทรกแซงจากนักหรือพรรคการเมือง การทำงานของระบบที่ปรึกษาจึงตั้งอยู่บนทฤษฎีเกมส์เป็นสำคัญ (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, สัมภาษณ์ 30 มกราคม 2563) ดังนั้น วงจรอุปาทนของกระบวนการประเมินผลกระทบโครงการ โดยผู้ชำนาญการศึกษาควรมีการปรับมาสู่ระบบที่ปรึกษา (Advisor) ที่ตั้งอยู่บนฐานการทำงานทางวิชาการ เพื่อสร้างองค์ความรู้มาประเมินโครงการ แนวทางในการใช้ระบบที่ปรึกษาทางวิชาการให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังควรมีเงื่อนไขบางประการ ได้แก่ การปรับระบบสนับสนุนงบประมาณในการจ้างบริษัทที่ปรึกษา โดยทำให้งบประมาณที่ใช้จ้างบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการผ่านกองทุนกลาง รวมทั้งสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการวิเคราะห์โครงการโดยคำนึงถึง 2 มิติที่สำคัญ คือ ความโปร่งใสและการตรวจสอบถ่วงดุล กระบวนการดังกล่าวจะเป็นไปได้ หากมีการปรับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยโดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในภาคปฏิบัติ เช่น มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เป็นต้น

(4) การปรับภาษีที่ดิน การสะสมที่ดินของนายทุนใหญ่ในเขตระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่ เช่น กรณีของกลุ่มทุนอมตะหรือกรณีการกีดกันของประชาชนจากที่ดินของกลุ่มทุนพลังงานบริสุทธิ์ในการสร้างนิคมอุตสาหกรรม ดังนั้น เพื่อลดปัญหาของนายทุนจากการสะสมที่ดินดังกล่าวควรใช้หลัก “การสร้างต้นทุนให้เกิดขึ้นกับนายทุน” โดยใช้มาตรการของภาษีที่ดิน (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, สัมภาษณ์ 30 มกราคม 2563) สำหรับทิศทาง ในการปรับภาษีที่ดินเพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นอาจมีได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเป็นการกำหนดอัตราภาษีให้อยู่ระดับที่เหมาะสม เช่น อัตราภาษีสำหรับที่ดินที่ปล่อยไว้รกร้างว่างเปล่า หากกำหนดในอัตราที่ต่ำจนเกินไป จะไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการใช้

ประโยชน์ที่ดินได้ ในขณะที่เดียวกันราคาที่ดินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีจะส่งผลให้เกิดการสะสมที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร เนื่องจากต้นทุนในการถือครองที่ดินต่ำมาก เพราะมีอัตราภาษีที่ต่ำ ดังนั้นการจัดเก็บภาษีที่ดินสูงขึ้นจึงเป็นยุทธศาสตร์ลดการถือครองที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมและคุ้มค่า และช่วยลดการสะสมที่ดินเพื่อเก็งกำไร เพราะเจ้าของที่ดินจะมีต้นทุนทางภาษีเกิดขึ้นในการถือครอง ส่วนอีกแนวทางที่สองก็คือการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกิดการกระจายถือครองที่ดิน โดยการกำหนดขนาดที่ดินขั้นต่ำที่ไม่ต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า เช่น ที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ ไม่ต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า เป็นต้น เป้าหมายในการจัดเก็บภาษีที่ดินก้าวหน้า คือ การนำรายได้ภาษีส่วนนี้เป็นเงินทุนให้แก่ธนาคารที่ดินเพื่อเป็นกลไกให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงที่ดินได้ ประกอบกับภาษีที่ดิน ถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะถูกนำไปใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนท้องถิ่น (ดวงมณี เลาวกุล, 2562)

6. อภิปรายผลในเชิงทฤษฎี

จากผลการศึกษาการใช้อำนาจรัฐในการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยใช้อำนาจในการจัดระบบที่ดินตามพฤติกรรมที่เรียกว่า อำนาจนิยม ซึ่งเป็นการกำหนดกฎระเบียบทางการเมืองหรือนโยบายให้กับสังคมโดยไม่สนใจการยอมรับจากประชาชน (Andrew Heywood, 2015, pp. 8-9) รัฐไทยได้ใช้อำนาจดังกล่าวผ่านกลไกการรัฐประหาร เช่น ออกคำสั่ง คสช.ที่ 47/2560 มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวเพื่อรื้อผังเมืองในฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เป็นต้น รวมถึงการใช้อำนาจนิยมในช่วงที่มีการเลือกตั้ง เช่น การใช้กลไกรัฐรูปแบบพิเศษคือ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่มีอำนาจรวมศูนย์ในการตัดสินใจในเขตพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกโดยคณะกรรมการมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรี นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการกำหนดการพัฒนาของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงการใช้อำนาจพิเศษสร้างข้อยกเว้นการใช้กฎหมายตามปกติถึง 10-22 ฉบับ เป็นต้น ดังนั้น การจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกจึงสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจที่มาจากรัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างการใช้อำนาจการปกครอง (Structure of Domination) มากกว่าเป็นเรื่องของระบอบอำนาจนิยมที่เรียกว่า ระบอบอำนาจนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Phillip Hirsch, 2019)

ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากรัฐราชการไทยมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ การรวมศูนย์อำนาจและการแสดงบทบาทแบบอำนาจนิยม กล่าวคือ การรวมศูนย์อำนาจของรัฐราชการไทยเกิดจากการใช้ระบอบราชการเป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองจนทำให้รัฐมีอำนาจเกินกว่าสถาบันอื่นๆ ในสังคมจะควบคุมได้ ในขณะที่การแสดงบทบาทแบบอำนาจนิยมเป็นการใช้อำนาจของรัฐราชการให้ประชาชนเชื่อฟังโดยละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542, หน้า 327-330) ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจและการใช้อำนาจนิยมเป็นลักษณะเชิงโครงสร้างของรัฐราชการไทยที่มีความต่อเนื่องมาตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองมาโดยตลอดตั้งแต่ระบอบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ในช่วงรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 ระบอบรัฐธรรมนูญหลัง 2475 ระบอบเผด็จการ ในยุคของการพัฒนาจอมพลสฤษดิ์ ระบอบกึ่งประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2521 ระบอบการเมืองแบบเลือกตั้งหลังภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 จนมาถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ การจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกยังสอดคล้องกับแนวคิดการใช้อำนาจในการกีดกัน (Power of Exclusion) (Derek Hall, Philip Hirsch and Tania Murray Li, 2011) มากกว่าแนวคิดการปิดล้อมที่ดิน (Enclosure) หรือแนวคิดการสะสมทุนโดยการพรากรสิทธิ์ (Accumulation by Dispossession) เนื่องจากสถานการณ์การจัดระบบที่ดินที่เกิดขึ้นจริงจากกรณีศึกษา พบว่า เป็นการใช้กลไกในการกีดกันที่ดิน 2 รูปแบบหลักคือ การใช้กลไกตลาดในกรณีชุมชนเขาหินและกลุ่มชุมชนเกาะลอย ชุมชนบ้านเก่า ชุมชนบางนาง และการใช้กลไกทางกฎหมายในกรณีของชุมชนหนองตีนนกและชุมชนแสมสาร แต่เราไม่พบสถานการณ์การล้อมรั้วหลังจากการผลักดันชาวไร่ชาวนาออกจากที่ดินโดยเจ้าที่ดินผลักดันให้ชาวนาหมดสิทธิ์ในการเพาะปลูกในที่ดินที่ว่างเปล่าหรือหมดสิทธิ์ในการใช้ที่ดินส่วนกลาง (The Common) เช่น ประเทศอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 16 จนกระทั่งถึงต้นศตวรรษที่ 17 เมื่อเจ้าที่ดินต้องการพื้นที่ในการเลี้ยงแกะ การเพาะปลูก จนกระทั่งนำไปสู่การล้อมรั้วที่ดิน เป็นต้น (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2549, หน้า 2-3) นอกจากนี้ เรายังไม่พบว่า ในการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกไม่มีลักษณะที่เรียกว่า การยึดทรัพย์ของส่วนรวม (The Encloser of the Commons) โดยใช้การแปรรูปให้เป็นของเอกชน (Privatization) (David Harvey, 2003, pp. 157-182) เนื่องจากรัฐใช้นโยบายการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership หรือ PPP) ดังปรากฏในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติอีอีซีทีว่า (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

“เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดกระบวนการพิจารณาการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและวิธีการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนตามพระราชบัญญัตินี้ให้ดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการดังกล่าว โดยให้ถือว่า การร่วมลงทุนกับเอกชนหรือการให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐแล้ว”

บรรณานุกรม

Derek Hall, Philip Hirsch and Tania Murray Li. (2011). **Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia**. Singapore: National University of Singapore.

EEC Watch กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. (2562, 26 สิงหาคม). **จับตา ! ผังเมือง EEC จะเข้าสู่วาระการประชุม ครม. วันพรุ่งนี้ (27 ส.ค.62) หรือไม่ ?**. เข้าถึงได้จาก [www://.facebook.com/EEC-Watch-กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก-523494264670040/](http://www.facebook.com/EEC-Watch-กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก-523494264670040/).

Harvey David. (2003). **The New Imperialism**. New York: Oxford University Press.

Heywood Andrew. (2015). **Key Concepts in Political and International Relations**. Second Edition. New York: Palgrave.

Hirsch, Philips. (2019). “ Limits to Neoliberal authoritarianism in the politics of land capitalization in Thailand : beyond the paradox” . Canadian Journal of Development Studies. Published online: 23 october 2019.

Land Watch Thai (ก). (2562). **เขาดินกับกรณีการกว้านซื้อที่ดินโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC**. วันที่สืบค้นข้อมูล 12 กันยายน 2562, เข้าถึงได้จาก <http://landwatchthai.org/2884>.

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (2562). (ร่าง) **แผนผังการการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก: แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค**. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) ครั้งที่ 8/2562 วันที่ 5 สิงหาคม เวลา 13.30 น. ณ ตึกภักดีบดินทร์ ทำเนียบรัฐบาล.

กลุ่มงานวิชาการ สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี. (2562, 31 พฤษภาคม). **ขออนุมัติจำหน่าย ส.ค.1 ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน**. ที่ ขบ.0020 (4)/14167.

กัญจน์ ทัดติยกุล. (2562, 23 กรกฎาคม). **ผู้แทนเครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก**. ใน ๙ ส ำ ภ า ช ญ์ ข ำ ว ไ ท ย พ ี บ ี เ อ ส . เข้าถึงได้จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/281944>.

กุลพรภัสร์ วงศ์มาจารย์ภิญญา. (2562, 29 สิงหาคม). **ผู้บริหารบริษัท ดับเบิล พีแลนด์ จำกัด**. สัมภาษณ์.

คณิศ แสงสุพรรณ. (2562). “**สัมภาษณ์การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก**”. **วารสารเศรษฐกิจและสังคม**. ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562).

เครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก. (8 กรกฎาคม 2562). คำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย กับแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. หนังสือถึง เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก.

จิรวุฒน์ สุริยะโชติชยางกุล และอิสร์กุล อุณหเกตุ. (2562). โครงการวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2549). ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2542). เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิวัติขนาดครอบคลุมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

โชคปัทม์ อ้นถาวร. (2562, 18 กรกฎาคม). กำนันตำบลเขาหิน อำเภอบางปะกง จังหวัด ฉะเชิงเทรา. สัมภาษณ์.

ดวงมณี เลาวกุล.(2562). โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จัดประชุมเวที สกว. (TRF Forum) ในหัวข้อ “ปฏิรูป ภาษี อย่างไร แก่ไข ความเหลื่อมล้ำ ”. เข้าถึงได้จาก <https://www.tsri.or.th/th/news/detail/thailand-tax-reform-for-reducing-inequality>.

ทัศนีย์ เกียรติภัทราภรณ์. (2561). ภาพรวมของการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก.

ไทยพีบีเอส. (2563, 16 กรกฎาคม). ภาค ปชช. ยื่นฟ้องศาลปกครองฯ เพิกถอนผังที่ดิน EEC. เข้าถึงได้จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/294641>.

ไทยโพสต์. (2561, 23 พฤศจิกายน). ดร.อาทิตย์นำ 114 นักวิชาการเรียกร้องทบทวน EEC เพื่อคุ้มครองพื้นที่เศรษฐกิจพอเพียง. สืบค้นวันที่ 29 พฤศจิกายน 2563 เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/22583>.

ธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล. (2562, 19 สิงหาคม). ซี "อีอีซี" กำลังทำลายแหล่งผลิตอาหารทะเลหลัก ต้นตอคือคำสั่ง คสช.(ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐ) วันที่สืบค้น 15 กันยายน 2562, เข้าถึงได้จาก <https://siamrath.co.th/n/97629>.

นภดล ประเสริฐศรี. (2562, 11 สิงหาคม). ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่..ตำบลเขาหิน อำเภอบางปะกง จังหวัด ฉะเชิงเทรา. สัมภาษณ์.

นรี ศรประสิทธิ์ (ก). (2562, 6 กันยายน). เกษตรผู้เช่าที่ดินในตำบลเขาหิน อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา. ให้สัมภาษณ์ข่าวไทยพีบีเอส. เข้าถึงได้จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/283884>.

แน่นน้อย เรื่องเกิด. (2562, 27 กรกฎาคม). ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ (ICD). สัมภาษณ์.

บริษัท พลังงานบริสุทธิ์ จำกัด (มหาชน). (ม.ป.ป.) โครงการ Chachoengsao Blue Tech City. ม.ป.ท.

บริษัท พีพีเอ ลอว์ แอนด์ บิสซิเนส จำกัด. (2562, 10 มกราคม). หนังสือแจ้งให้ออกจากที่ดิน. เลขที่ ขล.01/2562.

บุญช่วย เกตุแก้ว. (2562, 19 กันยายน). เกษตรกรในอำเภอบางปะกง จังหวัดชลบุรี. สัมภาษณ์.

ประเสริฐ พิทักษ์กรรม. (2562, 6 กุมภาพันธ์). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแสมสาร. ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์แนวหน้า. วันที่สืบค้นข้อมูล 21 มีนาคม 2563, เข้าถึงได้จาก <https://www.naewna.com/local/471156>.

ประเสริฐ พิทักษ์กรรม. (2560, 31 กรกฎาคม). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแสมสาร. ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ไทยรัฐออนไลน์. วันที่สืบค้นข้อมูล 21 มีนาคม 2563, เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/east/1021829>.

พรพิมล สิงเงิน. (2562, 10 กรกฎาคม). เกษตรผู้เช่าที่ดินในตำบลเขาหิน อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา. สัมภาษณ์.

เพจ เผื่อกริพอร์ต. ”. (2562, 19 สิงหาคม). เว็บไซต์ที่ 3 บุกแปดริ้ว รับฟังผลกระทบ EEC ข้าแหละ พ.ร.บ. EEC อำนาจล้นฟ้า เอื้อนายทุน “ศรีสุวรรณ” มั่นใจมีช่องทางช่วยชาวบ้านฝ่ายค้านยืนยันพร้อมร่วมมือภาคประชาชน. เข้าถึงได้จาก https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=452482568671775&id=112567212663314&__tn__=K-R.

ไพศาล ศุทธวีระ. (2560). สัตหีบ ไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ. มปป.

ไพศาล ศุทธวีระ. (2563, 28 กุมภาพันธ์). ผู้นำการเคลื่อนไหวประเด็นที่ดินในพื้นที่สัตหีบ. สัมภาษณ์.

ไพศาล ศุทธวีระ. (2563, 28 กุมภาพันธ์). ผู้นำการเคลื่อนไหวประเด็นที่ดินในพื้นที่สัตหีบ. สัมภาษณ์.

มณีนรัตน์ นงอ่อน (2562, 17 กรกฎาคม). ประชาชนในตำบลบางซ้อง อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา. สัมภาษณ์.

มโน นิยม. (2562, 12 สิงหาคม). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาหิน อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา. สัมภาษณ์.

ราชกิจจานุเบกษา. (2554, 10 ธันวาคม).พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน). เล่ม128 ตอนที่ 33 ก.

ราชกิจจานุเบกษา. (2560, 25 ตุลาคม). คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 261 ง.

ราชกิจจานุเบกษา . (2561, 14 พฤษภาคม).พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. เล่มที่ 135 ตอนที่ 34 ก, หน้า 1-33.

รายการป้ายโม่งตรงประเด็น. (2562, 22 พฤษภาคม). ข้อเสนอเยาวชนขับเคลื่อนภาคตะวันออก. กรุงเทพฯ :สถาบันโทรทัศน์ไทยพีบีเอส.

วันดี บัวพรม. (2562, 10 กรกฎาคม). เกษตรผู้เช่าที่ดินในตำบลเขาหิน อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา. สัมภาษณ์.

วิเชษฐ์ เกตุแก้ว. (2562. 28 สิงหาคม) หนังสือเรื่อง ขอให้เดินหน้าโครงการพัฒนาพื้นที่อีอีซีในอำเภอบางปะกง จังหวัดชลบุรี และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ถึงพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี. ชลบุรี

วิเชษฐ์ เกตุแก้ว. (2562, 19 กันยายน). แฉน้ากลุ่มสนับสนุน EEC อำเภอบางปะกง จังหวัดชลบุรี. สัมภาษณ์.

ศาลปกครองสูงสุด. (2559). คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (อุทธรณ์คำพิพากษา). คดีหมายเลขดำที่ อ.537/2559.

สมภพ วงศ์พยัคฆ์. (2561, 26 พฤศจิกายน). กำนันตำบลบางกรูด อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา.การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ครั้งที่ 2 โครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์รองรับ EEC.

สรายุทธ์ สรรักษา. (2562, 9 กรกฎาคม).แกนนำคัดค้านการแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. สัมภาษณ์.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2561). แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560 - 2565). ม.ป.ท.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2559). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน.กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

สำนักงานนโยบายและแผนงานขนส่งและจราจร. (2562). เอกสารประกอบการสัมมนา เพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ (Draft Final Report). วันที่สืบค้นข้อมูล 15 กันยายน 2562, เข้าถึงได้จาก <http://icd4eec.com>.

โสต ศวะลลิต. (2553, 15 ธันวาคม). ผู้นำชุมชนอิสลาม. สัมภาษณ์.

หิรัญ หริ่มเจริญ. (2562, 27 กรกฎาคม). กำนันตำบลหนองตีนนก อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา. สัมภาษณ์.

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตีนนก. (2561). แผนพัฒนาสี่ปี พ.ศ.2561-2564. วันที่สืบค้นข้อมูล 16 กันยายน 2562 เข้าถึงได้จาก <http://nhongteennok.go.th/default.php?modules=news&data=detail&id=187&page=9>.

อภิวัฒน์ รัตนวรารหะ. (2563, 30 มกราคม), อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านผังเมืองและที่ดิน. สัมภาษณ์.

อินโฟเควสท์. (2560, 9 ตุลาคม). NGO ยื่นข้อเสนอผ่าน สนช. วอนพิจารณากฎหมาย EEC คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม. เข้าถึงได้จาก <https://www.ryt9.com/s/iq02/2722784>.

เอ็มอีสร่า จันทรเกษม. (2556). ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บทที่ 8

วิถี.”คนอยู่กับป่า” สร้างอย่างไรภายใต้บริบทกฎหมายป่าไม้ของไทย

เชมรัฐ เถลิงศรี

บทคัดย่อ

ภายใต้บริบทที่ว่า ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินเป็น common pool resource ที่ภาครัฐต้องการรักษาสิทธิความเป็นเจ้าของ บทความนี้ศึกษาองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการสร้างวิถี “คนอยู่กับป่า” และวิเคราะห์ว่าองค์ประกอบเหล่านั้นมีโอกาสเกิดขึ้นได้หรือไม่ภายใต้ฐานคิดที่สะท้อนใน พรบ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 และ พรบ. ป่าชุมชน 2562 โดยใช้กรอบแนวคิด Sustainable Livelihood Framework ในการสังเคราะห์บทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาวิถีคนอยู่กับป่าของพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการหยุดการบุกรุกและรักษาป่าได้อย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ พื้นที่ลุ่มน้ำมิด อ. เชียงกลาง จ.น่าน พื้นที่หุบบ้านมณีพฤกษ์ อ.ทุ่งช้าง จ.น่าน และพื้นที่หุบบ้านห้วยหินลาดใน อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า กลไกที่ใช้ในการสร้างและขับเคลื่อนวิถี “คนอยู่กับป่า” ขึ้นอยู่กับความสามารถในการดึงดูดทุนที่ชุมชนมีอยู่มาใช้ ไม่ว่าจะเป็นทุนทรัพยากรพื้นถิ่น ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม วิถีวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ทำให้กลไกเหล่านี้มีลักษณะเฉพาะเจาะจงขึ้นกับบริบทพื้นที่และแตกต่างกันไป เช่น กลไกไร่หมุนเวียน กลไกวนเกษตร กลไกนาและพืชผสมผสาน แต่ที่โดดเด่นคือ กลไกที่มาจากฐานคิดและฐานทุนของชุมชนเองสามารถสร้างกฎกติกาและวิถีที่บังคับใช้ภายในชุมชนได้ ทำให้แม้เป็นเพียงชุมชนขนาดเล็กก็สามารถดูแลพื้นที่ป่าขนาดใหญ่ได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่กลไกเหล่านี้มีความเป็นพลวัตสูงเพราะต้องรักษาสมดุลความต้องการของคนในชุมชนและภาวะความกดดันจากบริบทแวดล้อม จึงยากที่คนภายนอกที่จะเข้าใจทุนชุมชนและกลไกขับเคลื่อนมากพอที่จะมากำหนดรูปแบบกฎเกณฑ์ว่าวิถี .คนอยู่กับป่า ต้องเป็นวิธีใดวิธีหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการดำเนินนโยบาย “คนอยู่กับป่า” ผ่านกฎหมายต่างๆ จำเป็นต้องให้โอกาสชุมชนในการเลือกใช้เครื่องมือขับเคลื่อนที่แตกต่างกันออกไป ไม่มีรูปแบบเฉพาะรูปแบบใดที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกพื้นที่ (one size fits all) กฎหมายที่ดูแลเรื่องนี้จำเป็นต้องมาจากฐานคิด (mindset) ที่เห็นความจริงข้อนี้และแก้ปัญหา common pool resource จากมุมมองที่ว่าทำอะไรให้กฎหมายสามารถรักษากลไกที่มีประสิทธิภาพของพื้นที่ที่มีทุนชุมชนค่อนข้างสูงอยู่แล้วไว้ได้ และในขณะเดียวกันสามารถสร้างความชัดเจนให้กับชุมชนที่มีระดับทุนชุมชนต่ำและต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐเพื่อเริ่มสร้างวิถีคนอยู่กับป่า จึงกล่าวได้ว่าเงื่อนไขกำหนดลักษณะการใช้พื้นที่และวิถีชีวิตที่ระบุในกฎหมายลำดับรองของพรบ. อุทยานฯ ฉบับนี้อาจเป็นประโยชน์ในด้านการสร้างความชัดเจนและชะลอการบุกรุกให้กับบางพื้นที่แต่จะเป็นข้อจำกัดสำคัญสำหรับชุมชนที่มี “วิถีคนอยู่กับป่า” ที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว มุมมองการจัดการสำหรับชุมชนที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงความสำเร็จในการอนุรักษ์อาจต้องมองนอกกรอบกฎหมายที่ยึดโยงกับขอบเขตทางภูมิศาสตร์เพียงอย่างเดียว แต่อาศัยขอบเขตวิถีวัฒนธรรม ภูมิปัญญา เข้ามาทดแทน

1. บทนำ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ได้เปิดช่องไว้ให้ชุมชนดั้งเดิมที่มีหลักฐานเข้าครอบครองพื้นที่ป่าก่อนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 66/2557 และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ สามารถอยู่อาศัยและใช้พื้นที่ทำกินต่อไปได้ แม้จะไม่ได้มีสิทธิในที่ดินทำกินในลักษณะโฉนด แต่ก็สามารถให้ความมั่นคงระดับหนึ่งกับชุมชนให้สามารถใช้ประโยชน์และสร้างรายได้จากพื้นที่ที่ได้มีการจับพิกัดและกำหนดขอบเขตไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังนั้นในแง่หนึ่ง จึงมีความเป็นไปได้ว่า รูปแบบ “คนอยู่กับป่า” น่าจะเกิดขึ้นได้จริงภายใต้บริบทกฎหมายนี้

อย่างไรก็ดี แม้จะมีหลายชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์¹⁰³ และพื้นที่ป่าสงวนที่ให้ความร่วมมือในการจับพิกัดพื้นที่และยอมรับได้กับแนวทางของ พรบ. ฉบับนี้ แต่ก็มีชุมชนดั้งเดิมอีกหลายชุมชนที่ไม่สามารถยอมรับเงื่อนไขที่ปรากฏใน พรบ. ฉบับนี้ได้ โดยแสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนี้ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการสร้างและรักษารูปแบบ “คนอยู่กับป่า” และไม่ได้ยอมรับประเด็นพื้นฐานที่จำเป็นต่อวิถีชีวิต “คนอยู่กับป่า” ดังนั้นจึงเหมือนกับว่า จะต้องการแยก “คน” ออกจากป่า เหมือนอย่างที่เคยทำกันในกฎหมายด้านป่าไม้ฉบับก่อนหน้า¹⁰⁴

ที่ผ่านมาวิถีคนอยู่กับป่าที่ภาครัฐพอยอมรับได้คือ การจัดการในลักษณะ “ป่าชุมชน” กลไกเชิงสถาบันที่กรมป่าไม้ใช้คือให้หมู่บ้านที่ได้ดำเนินการในลักษณะป่าชุมชนมาแล้วสามารถยื่นจดทะเบียนป่าในปี¹⁰⁵ 2542 โดยรัฐให้สิทธิชุมชนเรื่องการใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการ และการบังคับใช้กฎและบทลงโทษที่กันคนภายนอกเข้ามาใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนได้ ซึ่งสิทธิทั้งหมดนี้เป็นสิทธิร่วมกันกับกรมป่าไม้ อย่างไรก็ตาม พรบ. ป่าชุมชนฉบับนี้รับรองเฉพาะการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ดูแลโดยกรมป่าไม้ ไม่ครอบคลุมไปถึงชุมชนที่อาศัยหรือทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ ปัจจุบันมีชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มากถึง 4,192 ชุมชน (ครอบคลุมที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ประมาณ 4,295,501.24 ไร่¹⁰⁶) แม้บางชุมชนจะจัดการป่าในลักษณะ “ป่าชุมชน” แล้วก็ตาม แต่จะไม่มีโอกาสได้สิทธิการใช้ประโยชน์และการจัดการร่วมกับรัฐ ชุมชนเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยช่องทางอื่นที่มีให้ใน พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติปี 2562 เพื่อสร้างวิถี “คนอยู่กับป่า”

แม้ภาครัฐจะส่งสัญญาณให้ความสำคัญกับการสร้างวิถีคนอยู่กับป่ามากขึ้น ดังจะเห็นได้จากนิยาม “คนอยู่กับป่า” ของกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่ระบุถึงวิถีชีวิตที่แน่นแฟ้นไปด้วยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติ และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฉบับใหม่ก็เปิดโอกาสให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตามหลักเกณฑ์สามารถอยู่อาศัยและสามารถเข้าไปเก็บหาของป่า

¹⁰³ “เขตป่าอนุรักษ์” หมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁰⁴ จากสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายลำดับรองประกอบพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และ

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 สืบค้นจาก <http://portal.dnp.go.th/Content?contentId=20393>

¹⁰⁵ แม้พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จะมีผลบังคับใช้ 29 พ.ค. 2562 โดยรองรับสถานะป่าชุมชนอย่างเป็นทางการและถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก่อนหน้านั้นป่าชุมชนที่จดทะเบียนกับกรมป่าไม้ก็ได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานด้านการปลูกป่า การป้องกันไฟป่า งานอนุรักษ์ และการประชาสัมพันธ์สร้างการตระหนักรู้

¹⁰⁶ จากเอกสารระบบติดตามการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ จัดทำโดย สำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (21 กรกฎาคม 2563)

ได้อย่างมีเงื่อนไข แต่ประเด็นสำคัญ คือ การอนุญาตดังกล่าวพร้อมกับการกำหนดเงื่อนไขการใช้ชีวิต ดังเห็นได้ในร่างกฎหมายลำดับรองเหมาะสมเพียงไรกับการสร้างวิถี “คนอยู่กับป่า” และหากเหมาะสมแล้วเหตุใดจึงยังมีความพยายามเรียกร่องลัทธิ “วิถีคนอยู่กับป่า” ตามมุมมองของชุมชนดั้งเดิมบางชุมชนอยู่

บทความทางวิชาการนี้ต้องการศึกษาองค์ประกอบสำคัญที่จำเป็นต่อการสร้างวิถี “คนอยู่กับป่า” ที่จะทำให้เกิด win-win solution ทั้งกับชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติ และองค์ประกอบเหล่านั้นจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้หรือไม่ภายใต้แนวคิดที่สะท้อนใน พรบ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 โดยผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิด Sustainable Livelihood Framework ในการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาวิถีคนอยู่กับป่าจาก 3 พื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการหยุดการบุกรุกและรักษาป่าได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยที่ตลอดการดำเนินการไม่ได้จดทะเบียนเป็นป่าชุมชน ทั้งนี้ การวิเคราะห์จะเน้นไปที่กลไกในการสร้างและรักษารูปแบบคนอยู่กับป่าในพื้นที่เหล่านั้นและระบุปัจจัยร่วมที่จำเป็นต่อการมีสำหรับการดำเนินรูปแบบคนอยู่กับป่า ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า กลไกที่ใช้ในการดำเนินรูปแบบ “คนอยู่กับป่า” ของแต่ละชุมชนขึ้นอยู่กับทุน (asset) ที่ชุมชนมี ทำให้กลไกเหล่านี้มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ขึ้นอยู่กับบริบทพื้นที่ ถิ่นวัฒนธรรม ประเพณี ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) ปัจจัยเชิงสถาบัน อีกทั้งมีความเป็นพลวัตสูง จนอาจจะยากเกินกว่าที่คนภายนอกจะสามารถกำหนดรูปแบบหรือเงื่อนไขการพัฒนาว่าต้องเป็นวิธีใดวิธีหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการดำเนินนโยบาย “คนอยู่กับป่า” จำเป็นต้องเปิดกว้าง หรือเปิดช่องให้โอกาสชุมชนแต่ละชุมชนเลือกใช้เครื่องมือหรือกลไกที่แตกต่างกันออกไป ไม่มีรูปแบบการดำเนินงานเฉพาะรูปแบบใดที่จะเหมาะสมและนำไปใช้ได้กับทุกพื้นที่ (one size fits all) และกฎหมายที่ดูแลเรื่องนี้จำเป็นต้องมาจากมุมมองที่เห็นความแตกต่างเหล่านี้ การแทรกแซงอาจสามารถทำได้ในแง่การเพิ่มระดับทุนของชุมชน แต่ไม่สามารถแทรกแซงด้วยการกำหนดกลไกการทำงานของวิถีคนอยู่กับป่าให้กับชุมชน และนั่นหมายความว่า เงื่อนไขการดำเนินชีวิตที่จะมีปรากฏในกฎหมายลำดับรองของ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 สามารถส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการรักษาหรือพัฒนาวิถีคนอยู่กับป่าได้ทั้งทางบวกและทางลบ

การจัดการที่ดินสาธารณะหรือป่าของไทยสะท้อนแนวคิดพื้นฐานที่เจ้าของคือรัฐ และรัฐจะกระจายสิทธิการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ให้กับใครจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด ในมุมมองเศรษฐศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติเปรียบเหมือนสินค้าที่ไม่มีเจ้าของที่แท้จริง ผู้ผลิตคือธรรมชาติ ในขณะที่ผู้ใช้ประโยชน์ก็มีหลากหลายกว้างไกล ทรัพยากรป่าจึงจัดเป็นทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบการจัดการผลประโยชน์และแรงจูงใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ดีเพื่อไม่ให้เกิดโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม (Tragedy of the Commons) หนึ่งในแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วม คือ การให้กรรมสิทธิ์ (Coase, 1960) หากสามารถทำให้ทรัพยากรกลายเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของหรือมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ชัดเจนแล้ว กลไกการต่อรองราคาระหว่างผู้ใช้ประโยชน์และผู้ดูแลก็จะเกิดขึ้น เจ้าของทรัพยากรจะสร้างความชัดเจนเรื่องสิทธิในการบริหารจัดการ กฎข้อบังคับในการใช้ทรัพยากร ขอบเขตทรัพยากรที่ถือครองและขอบเขตการใช้ประโยชน์

เอง¹⁰⁷ ตัวอย่างของการใช้วิธีนี้คือ การจัดตั้งป่าชุมชน ให้สิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์ ดูแลและอนุรักษ์พื้นที่

การให้ชุมชนจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องกำหนดกลุ่มคนและขอบเขตพื้นที่ให้ชัดเจน ผู้เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมวางกติกาการใช้ทรัพยากรให้สอดคล้องกับชุมชนและพื้นที่ และมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบ มีกลไกจัดการความขัดแย้งที่ไม่ยุ่งยาก สามารถลงโทษกันเองด้วยโทษสถานเบา โดยอยู่ในความรับรู้ของรัฐ ด้วยเงื่อนไขทั้งหมดนี้ จะทำให้ชุมชนเกิดพฤติกรรมการร่วมมือกันและลดการใช้ทรัพยากรเกินสมควร (Ostrom, 1990) การที่ชุมชนต้องมีกลไกในการบริหารจัดการรวมถึงการแก้ไขความขัดแย้งภายในของชุมชนเอง ทำให้ประเด็นการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน Sustainable Livelihood Framework¹⁰⁸ อย่างชัดเจน เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นได้จากฐานทุนของชุมชน กรอบแนวคิดนี้เหมาะกับการนำมาวิเคราะห์การหาทางออกร่วมกันของคนในชุมชนและระหว่างชุมชนกับภาครัฐหรือองค์กรอื่น อีกทั้งเป็นกรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับอิทธิพลของบริบทแวดล้อมที่มีผลต่อการตัดสินใจของชุมชน เช่น นโยบายข้อกำหนดเชิงสถาบัน จึงถือว่าได้เชื่อมโยงสิ่งที่เกิดขึ้นในระดับมหภาคกับศักยภาพของชุมชนในการเลือกวิถีชีวิตหรือยุทธศาสตร์การดำรงชีพ (livelihood strategy) กรอบแนวคิด Sustainable Livelihood Framework ให้ความสำคัญกับทุน (asset) ด้านต่าง ๆ ที่ชุมชนมี ทั้งด้านทุนมนุษย์ เงินทุน ทุนทางกายภาพ ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหากชุมชนมีทุนที่เข้มแข็งก็จะสามารถพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันให้ชุมชนสามารถใช้ทุนที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้น และในทางกลับกันนโยบายรัฐหรือกฎเกณฑ์เชิงสถาบันที่ไม่สอดคล้องเกื้อหนุนก็จะทำให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาในการเข้าถึงทุนที่จำเป็นในการเลือกวิถีชีวิต

ข้อค้นพบจากงานวิจัยเชิงประจักษ์ด้านการจัดการทรัพยากรจำนวนมากสนับสนุนกรอบแนวคิด Sustainable Livelihood Framework **ทุนมนุษย์รวมถึงผู้นำชุมชน**ทั้งที่เป็นผู้นำธรรมชาติหรือทางการที่เข้มแข็ง เสียสละอุทิศตน มีภูมิปัญญาและความเอาใจใส่ต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ส่งผลต่อความสำเร็จการดำเนินงานด้านป่าชุมชนเป็นอย่างมาก¹⁰⁹ **ทุนทางธรรมชาติ** หรือระดับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า คุณภาพของป่าสามารถส่งผลต่อความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญ¹¹⁰ ระดับป่าที่สมบูรณ์สามารถสร้างแรงจูงใจให้คนในชุมชนอยากดูแลรักษา และในทางตรงกันข้ามหากพื้นที่ป่าอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมต้องใช้ต้นทุนสูงเพื่อฟื้นฟูให้กลับมาสมบูรณ์ได้อย่างยั่งยืน อาจส่งผลให้คนในชุมชนมีแนวโน้มให้ความร่วมมือลดลง หรือองค์กรท้องถิ่นรู้สึกว่าจะไม่คุ้มค่าต่อการรับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าว ปัจจัยนี้เกี่ยวข้องกับระดับการเข้าถึงและสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เพราะหากชุมชนสามารถใช้ทรัพยากรจากป่า ชุมชนก็จะเป็นผู้มีส่วน

¹⁰⁷ Pagdee et al. (2006)

¹⁰⁸ ที่พัฒนาโดย British Department for International Development (DFID) และเริ่มผนวกใช้ในโครงการพัฒนาต่างๆ ตั้งแต่ปี 2540

¹⁰⁹ ทินกุด นุตวงษ์ (2554) เสน่ห์ จามริก และคณะ (2536) พรเทพ ศรีธนาร (2556) Pagdee et al. (2006) เนเรศ นาเมืองรักษ์ และคณะ (2560)

¹¹⁰ เสน่ห์ จามริก และคณะ (2536), Wietze Lise (2000), ทินกุด นุตวงษ์ (2554) , ชูชัย สมธิไกร (2542) และ สมศักดิ์ สุขวงศ์ (2551)

ได้ส่วนเสียโดยตรงจากระดับความสมบูรณ์ของป่าทำให้เกิดความรู้สึกรักและหวงแหนพื้นที่ทำกินของตน

ในทำนองเดียวกัน **ทุนทางสังคม** การมีส่วนร่วม การทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์ที่เข้มแข็ง มีเครือข่ายสนับสนุนความเข้าใจที่ถูกต้องด้านการอนุรักษ์ เป็นกลไกการดำเนินงานที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของป่าชุมชน¹¹¹ ในทางกลับกัน หากชุมชนใดหลงลืมคุณค่าชุมชน ขาดความตระหนักรู้เรื่องการดูแลทรัพยากรให้ยั่งยืนก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานด้านป่าชุมชน **ทุนทางสังคม**อีกประเภทหนึ่งที่มีความโดดเด่น แต่พบในงานศึกษาการจัดการป่าชุมชนของไทยเป็นหลัก คือ **ทุนวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญา** การรื้อฟื้นและสืบทอดวัฒนธรรมและประเพณี อาทิ ประเพณีเลี้ยงผีขุนน้ำ การบวชป่า ประเพณีเลี้ยงผีฝ่าย เป็นกุศโลบายที่ทำให้คนเห็นความสำคัญและไม่กล้าทำลายป่าไม้¹¹² การสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นผ่านกิจกรรมการอนุรักษ์ที่ให้เยาวชนมีส่วนร่วม ทำให้คนในชุมชนเข้าใจพืชพันธุ์และสัตว์ป่าและการใช้ประโยชน์ สร้างคนรุ่นใหม่ให้สามารถประยุกต์วัฒนธรรมที่เป็นรากเหง้าของตนเองกับองค์ความรู้สมัยใหม่¹¹³

ทุนทางการเงินหรือรายได้ของชาวบ้านในชุมชน เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการลดการบุกรุกพื้นที่ป่า เรื่องทำอย่างไรให้ชาวบ้านมีรายได้เพียงพอจากการเลือกวิถีชีวิตที่อนุรักษ์ทรัพยากรไปด้วยเป็นด้านแรกๆ ของงานพัฒนาพื้นที่ การเลือกวิถีเกษตรหรือวิถีชีวิต (livelihood strategy) ที่ไม่นำไปสู่การบุกรุกป่าจะขึ้นอยู่กับลักษณะกายภาพของพื้นที่และปัจจัยแวดล้อมเชิงสถาบัน¹¹⁴ **การสนับสนุนจากภาครัฐ** ซึ่งถือเป็นปัจจัยแวดล้อมที่เข้ามามีบทบาทชุมชน การช่วยเหลือด้านวิชาการ งบประมาณ สร้างความเข้าใจด้านกฎหมาย สนับสนุนการสร้างบรรทัดฐานและจัดระบบในการบังคับใช้กฎหมายของชุมชน เช่น เมื่อชุมชนขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ช่วยจับกุมบังคับคดีชาวบ้านที่ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ส่งผลต่อความสำเร็จของป่าชุมชนเช่นกัน¹¹⁵

แนวคิด SLF และผลการศึกษาจากงานวิจัยเชิงประจักษ์ทำให้เห็นองค์ประกอบที่มีนัยสำคัญสำหรับคนอยู่ร่วมกับป่าอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ดี สิ่งที่น่าเรียนรู้ต่อไปคือ กลไกการทำงานขององค์ประกอบเหล่านั้นในการรักษาสมดุลจากแรงเสียดทานภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อความต้องการของคนในชุมชน และการใช้ทุนด้านต่างๆ ที่ชุมชนมี ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอกลไกการทำงานของทุนต่างๆ ผ่านกรณีศึกษา 3 กรณีที่มีความแตกต่างกันทั้งในบริบทพื้นที่ ขาดพันธุ์ ข้อยจำกัดเชิงสถาบัน และแสดงให้เห็นเครื่องมือที่คนในแต่ละชุมชนใช้ในการรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรในพื้นที่ตน

¹¹¹ นเรศ นาเมืองรักษ์ และคณะ (2560) Pagdee et al. (2006) ทินกฤต นุตวงษ์ (2554)

¹¹² สมศักดิ์ สุขวงศ์ (2551)

¹¹³ พรเทพ ศรีธนาธร (2556)

¹¹⁴ สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และเขมรัฐ เถลิงศรี (2558), เขมรัฐ เถลิงศรี และสิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน (2560)

¹¹⁵ นเรศ นาเมืองรักษ์ และคณะ (2560) ทินกฤต นุตวงษ์ (2554) และ นิชาอร ท่าพระเจริญ (2558)

2. บริบทกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องและข้อมูลพื้นฐานของชุมชน

แม้การเริ่มจดทะเบียนป่าชุมชนจะเริ่มมาตั้งแต่ปี 2542 แต่ป่าก็ยังไม่ได้รับการรับรองอย่างถูกต้องตามกฎหมายจนกระทั่งพระราชบัญญัติป่าชุมชนปี พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีเนื้อหาเน้นให้ชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ป่าฟู จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุล ด้วยเหตุผลว่าชุมชนในพื้นที่ที่มีสิทธิตามจารีตประเพณีในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากการเก็บของป่าในพื้นที่ ชุมชนเป็นผู้กำหนดกฎการใช้ประโยชน์จากป่าและบทลงโทษในกรณีที่มีคนในชุมชนฝ่าฝืน ผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ ได้แสดงให้เห็นผลเชิงบวกของการดำเนินการป่าชุมชนต่อการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ป่าที่มีการจัดการป่าชุมชนและจำนวนครั้งการเกิดไฟป่าลดลง¹¹⁶ ปัจจุบันป่าชุมชนที่จดทะเบียนทั่วประเทศมาจาก 13,034 ชุมชน รวมเนื้อที่ประมาณ 6,295,718 ไร่¹¹⁷ โดยในปี พ.ศ. 2562 หลัง พ.ร.บ. ป่าชุมชน มีผลบังคับใช้ จำนวนป่าชุมชนจดทะเบียนเพิ่มขึ้นถึง 8,428 ป่าชุมชน ภาคเหนือมีขนาดพื้นที่ป่าชุมชนมากถึง 2 ใน 3 ของพื้นที่ที่จดทะเบียนทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามเนื้อหา พ.ร.บ.ดังกล่าว เน้นเรื่องการกำหนดสิทธิหน้าที่และการเข้าถึงทรัพยากรของคนในชุมชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปไม่ตามปณิธานตั้งต้นของป่าชุมชนที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับประชาชน พ.ศ. 2536 ที่เน้นไปที่การยอมรับและให้คุณค่ากับวิถีวัฒนธรรมชุมชนที่อยู่อาศัยและผูกพันกับป่า และส่งเสริมสิทธิการจัดการร่วมของชุมชนตามหลักสากล ที่สำคัญคือ กฎหมายป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จำกัดนิยามป่าชุมชนครอบคลุมเฉพาะป่าหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ แม้ว่าชุมชนในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ทับซ้อนที่มีศักยภาพและผลงานการจัดการป่าที่ดีจะมีเป็นจำนวนมากก็ตาม โดยเฉพาะชุมชนในเขตป่าของภาคเหนือ พ.ร.บ.ป่าชุมชนส่งผลให้ป่าชุมชนในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำและป่าชุมชนกว่า 300 แห่งที่ดำเนินการมายาวนานไม่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชนได้ สำหรับชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สิ่งที่สามารถทำได้คือ การใช้พื้นที่เพื่อทำกินและอยู่อาศัยตามมาตรา 64 และสามารถเสนอจัดทำเขตการใช้ทรัพยากรตามมาตรา 65 ใน พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และ มาตรา 57 ใน พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 จากข้อมูลการสำรวจเพื่อจัดการที่ดินและชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์¹¹⁸ พบว่า ในพื้นที่ 227 ป่าอนุรักษ์ (ประกอบด้วย อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า) ไม่มีชุมชนอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 1 แห่ง ส่วนอีก 226 ป่าอนุรักษ์ มีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 4,192 หมู่บ้าน เนื้อที่ประมาณ 4,295,501.24 ไร่

อย่างไรก็ดี ในกรณีศึกษาทั้งสามที่ยกมา ไม่มีที่ใดที่ได้จดทะเบียนป่าชุมชนในระหว่างที่ดำเนินงานด้านอนุรักษ์ ชุมชนบ้านน้ำมิด อ.เชียงกลาง จ.น่าน มีพื้นที่อยู่ในป่าสงวนก็จริง แต่เพิ่งได้รับการขึ้นทะเบียนในปี 2562 เท่านั้น การดำเนินงานก่อนหน้านี้จึงเป็นการดำเนินการภายในชุมชนเอง โดยไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในฐานะป่าชุมชน ในขณะที่ชุมชนบ้านห้วยหินลาด ใน จ.เชียงราย และชุมชนหมู่บ้านมณีพฤกษ์ อ.ทุ่งช้าง จ.น่าน มีพื้นที่ทั้งในเขตป่าสงวนและป่า

¹¹⁶ Chankrajang, 2019

¹¹⁷ สถิติป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน 2562 ส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้ (ข้อมูล ณ วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2563)

¹¹⁸ จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาคนอยู่กับป่า ผ่านการใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่มีความแม่นยำและมีการเดินรังวัดที่ดินอย่างละเอียด นอกจากนี้ยังมีขั้นตอนการรับรองของชุมชนโดยเฉพาะจากผู้ที่ใช้ประโยชน์ในแปลงข้างเคียง เพื่อเป็นการทวนสอบข้อมูลที่สำรวจได้อีกทางหนึ่ง (สำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 21 กรกฎาคม 2563)

อนุรักษ์ ไม่สามารถจดทะเบียนป่าชุมชนได้ จึงเห็นได้ว่าการจัดการป่าในลักษณะคนอยู่กับป่า มีหลายรูปแบบ ดำเนินการผ่านเครื่องมือที่แตกต่างกัน ดังนั้นมุมมองการจัดการในวิถี “คนอยู่กับป่า” จึงอาจต้องมองกว้างไปกว่าที่มีกำหนดตาม พรบ.ป่าชุมชน 2562

การอนุรักษ์ผ่านรูปแบบการทำเกษตรกรรมที่เชื่อมโยงกับจิตวิญญาณมนุษย์กับป่าอย่างลึกซึ้ง คือ การทำไร่หมุนเวียน (rotational cropping) ซึ่งเป็นการทำเกษตรกรรมรูปแบบแรกๆ ของมนุษย์ มีกลุ่มชาติพันธุ์ไม่น้อยกว่า 3,000 กลุ่มทั่วโลกที่ยังคงยึดการทำไร่หมุนเวียนเป็นหลักหรือคิดเป็น 30 % ของพื้นที่เกษตรทั่วโลก¹¹⁹ ชาติพันธุ์ปกากะญอบนพื้นที่สูงมีจารีตประเพณีการทำไร่หมุนเวียนที่ได้รับถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นทำให้หมู่บ้านปกากะญอหลายหมู่บ้านยังสามารถจัดการแนวทางคนอยู่กับป่าได้อย่างเป็นรูปธรรม หลักฐานในทาง นิเวศวิทยามนุษย์และวิทยาศาสตร์ทำให้ไร่หมุนเวียนเป็นที่ยอมรับในเชิงวิชาการระดับสากล¹²⁰ว่าเป็นองค์ความรู้สำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการอยู่ร่วมกับระบบนิเวศ เป็นระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าระบบการปลูกพืชพาณิชย์หรือโครงการปลูกป่าบนที่สูงของรัฐที่เน้นการปลูกพืชไม่กินดิน และยังเป็นรูปแบบการผลิตที่เป็นทั้งแหล่งอาหาร ยา แหล่งเก็บรักษาพันธุ์พืช ช่วยลดแรงกดดันต่อป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ด้วยวิถีเกษตรนี้เกี่ยวข้องกับการแผ้วถาง การเผา การหมุนพักพื้นที่ ทำให้มักถูกกล่าวอ้างว่าเป็นกิจกรรมที่ทำลายสภาพแวดล้อม แม้จะมีงานศึกษาวิจัยที่พิสูจน์ให้เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวไม่เป็นความจริง ลักษณะการทำเกษตรแบบที่มีการหมุนเวียนรอบแปลง พักและฟื้นฟูพื้นที่และมีวิธีการเผาอย่างถูกต้องเหมาะสมนั้น ช่วยเพิ่มจำนวนความหลากหลายของสิ่งมีชีวิต¹²¹ และความยั่งยืนของระบบนิเวศในระยะยาว¹²² และมีศักยภาพสูงในการดูดซับและจัดการ carbon¹²³

ระบบเกษตรวัฒนธรรมไร่หมุนเวียนจะเปลี่ยนพื้นที่ไร่เหล่า¹²⁴ด้วยการตัด ฟัน โค่น เผา ให้เป็นพื้นที่ไร่สำหรับการเพาะปลูก และเมื่อทำการเพาะปลูกไปได้ระยะหนึ่งก็จะมีระบบพักดินเพื่อให้คืนความสมบูรณ์กลับมาด้วยการทิ้งให้เป็นป่าหรือไร่เหล่า แต่ละครัวเรือนจะมีไร่เหล่าประมาณ 4-5 แปลงเพื่อหมุนเวียนใช้ประโยชน์กันไป การพักดินในไร่เหล่าทำให้พืชหลากหลายสายพันธุ์ได้ขึ้นมาทดแทนกันเอง ความหลากหลายจะมากขึ้นเมื่อพักดินได้นานขึ้น ไร่เหล่าที่ได้พักดินหนึ่งถึงสองปีเป็นแหล่งอาหารของสัตว์ จะมีสัตว์ตัวเล็ก นก หนู นานาชนิดหากินและเพาะพันธุ์อยู่ที่นั่น ในปีที่สามและสี่ จะมีสัตว์ใหญ่กว่าเข้ามาอาศัยเพิ่ม เช่น เก้ง หมูป่า อีเห็น สัตว์ปีก ทั้งหากินและหลบภัย หลังปีที่หก ต้นไม้ยืนต้นจะสูงโปร่งได้ต้นไม้จะโผล่มากขึ้นจะมีสัตว์เข้ามาหากินและอาศัยหลบภัยเพิ่มอีกหลายชนิด การทำไร่หมุนเวียนในภาคเหนือของไทยมีความหลากหลาย ระบบการทำไร่หมุนเวียน

¹¹⁹ สมาคมปกากะญอเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (2561)

¹²⁰ Kunstadter et al. (1978), Nakano (1978) Schmidt-Vogt (1995), ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2539), ประเสริฐ ตรีการศุกร (2541) และ ยศ สันตสมบัติ (2542)

¹²¹ Siebert et al. (2014) ศึกษาเกษตรที่ต้องแผ้วถางในประเทศภูฏาน ผลการศึกษสนับสนุนระบบเกษตรกรรมแบบไร่หมุนเวียนสำหรับเกษตรในพื้นที่สูง

¹²² Sajise (2014)

¹²³ Van Noordwijk et al. (2014)

¹²⁴ ไร่เหล่า คือ ไร่ที่ถูกปล่อยทิ้งไว้ตามธรรมชาติเพื่อให้ระบบนิเวศฟื้นคืนความสมบูรณ์ของธาตุอาหารในดินและรักษาความหลากหลายของสายพันธุ์

ของเผ่าปากเกะยอและเผ่าลัวะจะเพาะปลูกข้าวในพื้นที่เดิมในระยะเวลาสั้นแล้วปล่อยพื้นที่ให้ฟื้นตัวระยะยาวประมาณ 7-10 ปี ส่วนกลุ่มม้ง เมี่ยน อาข่า ลาหู่ ลีซุ จะทำเกษตรข้าวในพื้นที่เป็นเวลาหลายปีก่อนจะทิ้งพื้นที่ให้ฟื้นตัวระยะยาวมาก สำหรับชนพื้นราบหรือที่เรียกว่าคนเมืองมักจะใช้ระบบทำข้าวในพื้นที่ระยะสั้นและทิ้งให้ฟื้นตัวในระยะสั้น

อย่างไรก็ตาม หากสามารถรักษาระยะฟื้นตัวให้อยู่ในช่วง 7-12 ปี จะทำให้ดินคืนความสมบูรณ์ได้มากที่สุด¹²⁵ ไร่หมุนเวียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบทำข้าวในพื้นที่ระยะยาวและทิ้งให้ฟื้นตัวนานมากมักจะถูกเข้าใจว่าเป็นการทำไร่เลื่อนลอยทำลายป่าเนื่องการปล่อยให้ฟื้นตัวนานมากจนไร่เหล่านี้สภาพคล้ายป่าสมบูรณ์ ทำให้การใช้พื้นที่ไร่เหล่านี้ถูกมองว่าเป็นการเปิดป่าใหม่ ประกอบกับระบบนี้ถูกนำไปเชื่อมโยงกับการทำไร่ผืน เมื่อกฎหมายห้ามปลูกผืน ก็ได้ห้ามการทำไร่หมุนเวียนระบบนี้ไปด้วย แม้ระบบไร่หมุนเวียนจะเกี่ยวข้องกับการเผาไร่ แต่ในเชิงพลวัต การเผานี้ก็ไม่ได้เพิ่มคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศซึ่งต่างจากการทำเกษตรข้าว ในพื้นที่แบบถาวร ทั้งนี้ เพราะไร่เหล่านี้ป่าหนุ่มหรือป่าที่เพิ่งฟื้นฟูใหม่ที่ดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ได้ดีกว่าป่าแก่ เพราะต้องใช้คาร์บอนไดออกไซด์ในการแตกกิ่งใบ อย่างไรก็ตาม หากระยะเวลาการพักตัวของไร่เหล่านี้ลดลงก็จะทำให้โอกาสในการคืนความสมดุลลดลงไปด้วย

ผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ภาคเหนือ¹²⁶ พบว่ามีชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังเกี่ยวข้องกับการทำไร่หมุนเวียน จำนวน 1,630 ชุมชน ประมาณร้อยละ 54 ของชุมชนทั้งหมดยังทำไร่หมุนเวียนเป็นวิถีชีวิตหลัก โดยปลูกข้าวไร่เป็นฐานสำคัญและพยายามรักษารอบการพักพื้นที่ในระยะ 7-20 ปี และได้ปรับลดขอบเขตแปลง ปรับรอบและระยะหมุนของบางแปลงให้เหมาะสม เช่น จากที่เคยทำไร่หมุนเวียนอย่างเดียวเป็นการเพิ่มพื้นที่ปลูกข้าวนาและพืช เช่น ชา กาแฟ ผักผลไม้ อีกร้อยละ 32 เป็นชุมชนที่กำลังปรับเปลี่ยนวิถีและมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนสู่เกษตรรูปแบบอื่น เช่น ไร่ข้าวโพด หรือพืชเชิงเดี่ยว ส่วนร้อยละ 15 ที่เหลือเป็นชุมชนที่ไม่ได้ยึดถือวิถีไร่หมุนเวียนแล้วและบางส่วนแทบไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียน ระดับความรุนแรงของปัญหาพื้นที่ทำกินของกลุ่มกะเหรี่ยงทับซ้อนกับเขตพื้นที่ป่าแตกต่างกันไป จากทั้งหมด 1,630 ชุมชน มี 1,261 ชุมชน มีที่ดินบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มี 492 ชุมชนที่มีที่ดินบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ และ มีชุมชนที่มีที่ดินอยู่ทั้งในพื้นที่เขตป่าสงวนและเขตป่าอนุรักษ์ 583 ชุมชน

ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ จำเป็นที่ต้องเข้าใจว่าในพื้นที่ที่ไม่สามารถใช้เครื่องมือ “จดทะเบียนป่าชุมชน” ในแบบที่รัฐอนุญาต เราจะสามารถหาหรือสนับสนุนเครื่องมืออื่นๆ ที่สามารถสร้างวิถี คนอยู่กับป่าได้หรือไม่

¹²⁵ Kunstadter et al. (1978)

¹²⁶ เนื่องจากยังมีชุมชนที่ยังไม่ได้ถูกสำรวจพื้นที่ใช้ประโยชน์ จึงใช้วิธีประมาณการประกอบ ใน “สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปากเกะยอ) กับการดำเนินเขตวัฒนธรรมพิเศษไร่หมุนเวียนในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา ข้อพิพาทกรณีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ” ของ ไพสิฐ พาณิชนกุลและคณะ (2560)

3. กรณีศึกษาและการวิเคราะห์ผ่าน Sustainable Livelihood Framework

3.1 กรณีศึกษา 1: การจัดการเชิงลุ่มน้ำในลุ่มน้ำมิด อ.เชียงกลาง จ.น่าน

ลุ่มน้ำมิดอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยจัดการต้นน้ำน้ำมิดประมาณ 83,000 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 15 หมู่บ้าน ในเขตตำบลเปือและตำบลพระพุทธบาท อ. เชียงกลาง จ.น่าน มีลำห้วยที่สำคัญ คือ ห้วยน้ำมิด ห้วยพ่าน และห้วยม้า หมู่บ้านน้ำมิด หมู่บ้านเด่นพัฒนา และหมู่บ้านแคว้ง เป็นตัวอย่างของหมู่บ้านในลุ่มน้ำที่มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประวัติการตั้งถิ่นฐานและวัฒนธรรมของความเป็นชาติพันธุ์ที่ต่างกัน ที่น่าสนใจคือ ชาวบ้านในทั้ง 3 หมู่บ้าน เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้จากประโยชน์ที่ตนเองได้รับจากป่าไม้ ทำให้มีแรงจูงใจในการอนุรักษ์ป่าในพื้นที่ร่วมกัน

หมู่บ้านน้ำมิด เป็นหมู่บ้านชาวลัวะ พื้นที่เกือบทั้งหมดเป็นพื้นที่ชัน อยู่บริเวณต้นน้ำของลุ่มน้ำมิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าน้ำยาว-น้ำสวด) ชาวลัวะรุ่นบุกเบิกอพยพมาจากอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน มาตั้งถิ่นฐานในน้ำมิดในปี 2520 ซึ่งขณะนั้นสภาพพื้นที่ยังเป็นป่าสมบูรณ์ มีที่ราบน้อยมาก ชาวลัวะเพียงบางรายเท่านั้นที่สามารถซื้อที่ดินจากคนที่อยู่เดิมแล้วแปลงเป็นนาข้าวได้ คนส่วนใหญ่ปลูกข้าวไร่ ในช่วงแรกข้าวไร่ยังได้ผลผลิตดีเพราะดินดี 1 ครัวเรือนมีไร่เหล่า 3-5 เหล่า หมุนเวียนปลูกข้าวไปแต่ละปี คนในชุมชนเริ่มหยุดปลูกข้าวไร่เปลี่ยนเป็นข้าวโพดเลี้ยงสัตว์หลังจากข้าวไร่ให้ผลผลิตน้อยลงและข้าวโพดราคาดี จนขยายพื้นที่ปลูกข้าวโพดมากขึ้น เมื่อดินเสื่อมสภาพเพราะทำซ้ำในพื้นที่เดิม ชาวบ้านต้องเพิ่มการใช้ปุ๋ยและเมล็ดพันธุ์ซึ่งมีราคาสูง เมื่อประสบภาวะราคาข้าวโพดตกต่ำจึงตกอยู่ในวงจรหนี้ และบุกรุกถางป่าเพื่อปลูกข้าวโพดเพิ่มขึ้น

หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำมิด (ต่อไปจะเรียกว่า หน่วยฯ) เริ่มเข้ามาทำงานในพื้นที่เมื่อปี 127 2544 ยึดการทำงานเชิง “ลุ่มน้ำ” เป็นหลัก ดำเนินงานทั้งด้านศึกษาค้นคว้าชนิดของทรัพยากรธรรมชาติ รักษาดิน น้ำ ป่า รวมถึงการเปลี่ยน “ผู้บุกรุก” ให้เป็น “ผู้พิทักษ์” ซึ่งเป็นงานที่ใช้เวลามาก ปัญหาที่หน่วยฯ ต้องหาทางออกคือ ถ้าจะลดการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จะหาทางเลือกให้เกษตรกรอย่างไรให้สามารถทำกินได้เพียงพอความต้องการในพื้นที่ที่มีอยู่

การถอดบทเรียนการทำงานของเจ้าหน้าที่ร่วมกับชุมชน ทำให้เห็นแนวทางการทำงานและประเด็นสำคัญที่ช่วยสร้างการขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่าของพื้นที่ลุ่มน้ำมิดดังนี้

1) ในฐานะคนนอก ต้องหาวิธีเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริง

หน่วยฯ ใช้แนวทางเข้าใจ- เข้าถึง- พัฒนา มาใช้ในการดำเนินกระบวนการแก้ปัญหา เริ่มจากการศึกษาข้อมูลชุมชนเพื่อทำความเข้าใจข้อจำกัด ที่มาที่ไปและวางแผนการดำเนินงานร่วมกับชุมชน หัวหน้าหน่วยฯ (นายบัณฑิต ฉิมชาติ) สร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่ ด้วยการลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่กับชาวบ้าน สร้างความสัมพันธ์อันดีเหมือนเป็นลูกหลานของชาวบ้าน เพื่อลดอคติและเปลี่ยนมุมมองของชาวบ้านที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ จากการที่ได้คลุกคลีกับ

¹²⁷ เป็นหนึ่งในหน่วยจัดการต้นน้ำ 51 หน่วย ประจำ 51 ลุ่มน้ำของ จ.น่าน

ชาวบ้านทำให้หัวหน้าหน่วยฯ พบว่าชาวบ้านไม่ได้ต้องการตัดไม้ทำลายป่าแต่ทำด้วยคิดว่าตนไม่มีทางเลือกอื่น หากมีน้ำเพียงพอและชาวบ้านทำนาได้จะมีข้าวพอสำหรับบริโภคในครัวเรือน เมื่อไม่ต้องปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อหาเงินไปซื้อข้าวก็จะลดการถางป่าไปเอง อย่างไรก็ตาม การทำนาเป็นการทำงานที่นอกขอบเขตงานปกติของหน่วยฯ ทำให้ต้องค้นคว้าหาข้อมูล และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อหาองค์ความรู้ด้านวิชาการมาช่วยชาวบ้าน หน่วยฯ เสนอขอทุนส่งเสริมการทำนาในพื้นที่บ้านน้ำมิดจากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่านในปี 2550 แต่ในช่วงแรกมีชาวบ้านสนใจเพียง 5-6 รายเท่านั้น

2) หากสร้างแรงจูงใจและกำหนดขอบเขตพื้นที่ให้ชัดเจน

การขุดนาในปีแรก เจ้าหน้าที่หน่วยฯ เดินสำรวจพื้นที่และวิเคราะห์ลักษณะพื้นที่ของชาวบ้านแต่ละรายร่วมกันกับชาวบ้าน บางรายมีพื้นที่ไม่เหมาะสม เช่น น้ำไม่เพียงพอต่อการทำนา หน่วยฯ จะเสนอพื้นที่อื่นที่เหมาะสมกว่าที่สามารถจัดการน้ำเข้าแปลงนาได้ โดยแรงงานการขุดนามาจากชุมชนและหน่วยฯ ช่วยเหลือเรื่องรถไถขุดนา สำหรับพื้นที่ที่ไม่สามารถขุดเป็นนาได้ก็ส่งเสริมให้ปลูกป่าเศรษฐกิจ โดยขอคำแนะนำจากสำนักงานเกษตรอำเภอเชียงกลาง หน่วยจัดการต้นน้ำส่งเสริมให้คนในชุมชนสามารถใช้พื้นที่ขนาดเล็กที่มีระบบน้ำ (5 ไร่ต่อราย) เพาะปลูกให้ได้ประโยชน์สูงสุดด้วยการขุดนาและปลูกพืชหลังนา ให้สามารถเพาะปลูกได้ 3 ครั้ง (crop) ต่อปี (เช่น ข้าว ถั่ว ข้าวโพด) ผลผลิตในปีแรกยังไม่สูงมาก ในปีที่สอง มีชาวบ้านต้องการขุดนามากขึ้นแต่ขาดงบประมาณ หน่วยฯ และชาวบ้านจึงตกลงกันว่า หน่วยฯ จะรับผิดชอบเรื่องรถไถขุดนา ส่วนชาวบ้านจะรับผิดชอบค่าน้ำมันรถไถและแรงงาน มีชาวบ้านมากกว่า 30 ครัวเรือนเข้าร่วมและสามารถขุดนาได้มากกว่าร้อยละ 50 ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการบริโภคในครัวเรือนตลอดปี ส่วนครัวเรือนที่ยังไม่ได้ขุดนาอีก 2-3 ครัวเรือนก็ได้รับแบ่งปันข้าวจากระบบในชุมชน

การที่ชาวบ้านสามารถปลูกข้าว ปลูกพืชหลังนา เลี้ยงสัตว์ ทำให้ใช้เวลาส่วนใหญ่กับพื้นที่ขนาดเล็กที่ตนมีได้คุ้มค่า และไม่เห็นความจำเป็นของการใช้พื้นที่ป่าบนที่ชัน ไม่บุกรุกป่าเพิ่ม นำมาสู่การคืนพื้นที่ป่าให้กับหน่วยฯ เพื่อดำเนินการฟื้นฟูต่อไป สิ่งที่เกิดขึ้นใช้เวลาและเกิดอย่างเป็นธรรมชาติ ไม่ได้เริ่มจากการทำข้อตกลงให้พื้นที่นาเพื่อแลกกับป่า แต่เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้ขุดนาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ใกล้น้ำ และชาวบ้านเห็นว่าสามารถอยู่ได้ด้วยพื้นที่ขนาดเล็กนี้จึงคืนพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้กลับมาให้รัฐ

สิ่งสำคัญที่หน่วยฯ ทำควบคู่กันกับการผลักดันเรื่องนา คือ ให้ชุมชนร่วมในการจับพิกัดพื้นที่และตกลงยอมรับขอบเขตร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รูปที่ 1 แสดงให้เห็นลักษณะการแบ่งพื้นที่เป็น 3 ส่วน ได้แก่ พื้นที่ทำกิน พื้นที่ป่าต้นน้ำสำหรับการอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าใช้สอย โดยพื้นที่ป่าใช้สอยเป็นพื้นที่กันชน (buffer zone) ระหว่างป่าต้นน้ำและพื้นที่ทำกิน การที่มีการแบ่งพื้นที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับทำให้การบุกรุกพื้นที่ป่าเพราะความไม่รู้เกิดขึ้นน้อยลง และเมื่อเกษตรกรใช้ประโยชน์ด้วยการนำสัตว์ไปเลี้ยงในพื้นที่ป่าใช้สอยได้ เป็นการเลี้ยงสัตว์ที่ประหยัดต้นทุนและทำให้มีการดูแลลาดตระเวนพื้นที่ป่าต้นน้ำไปในตัว

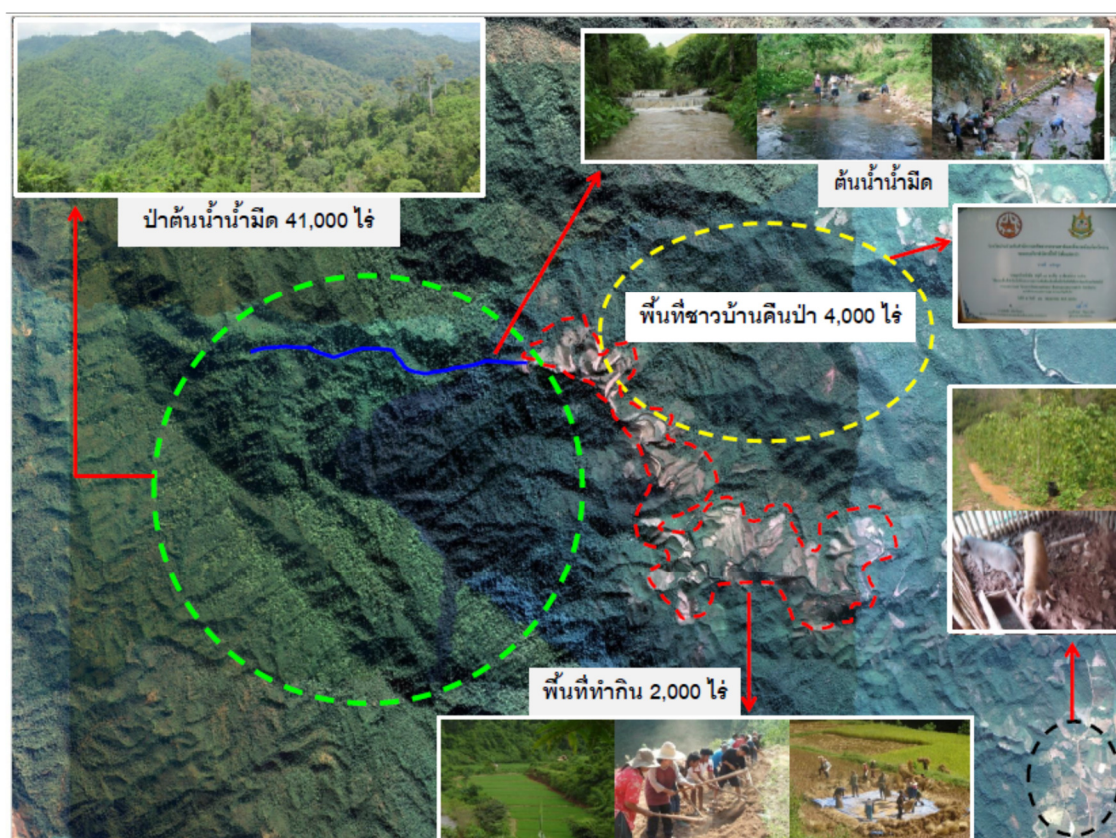
3) กฎ กติกาภายในชุมชนที่คนภายนอกมาจัดการให้ไม่ได้

การจัดการภายในหมู่บ้านหรือการสร้างกฎกติกาที่บังคับใช้ได้ภายในหมู่บ้านเป็นจุดเด่นสำคัญอีกประการหนึ่งของหมู่บ้านน้ำมิด เนื่องจากโค กระบือที่ชาวบ้านสามารถเลี้ยงในพื้นที่กันชน (buffer zone) ประมาณ 1,000 ไร่ ถือว่าเป็นทรัพย์สินสำคัญของชาวบ้านที่ใช้ในการชำระหนี้ที่เกิดจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ดังนั้นหมู่บ้านจึงมีกติกาว่าหากบ้านใดที่ปลูกพืชหลังนา หรือทำนาจะต้องทำรั้วกันให้เรียบร้อยป้องกันโค กระบือ เข้าไปทำลายหรือกินต้นอ่อน และหากเกิดเหตุการณ์โค กระบือ เข้าไปทำลายพืชผัก หรือกล้านาของใครให้ถือว่าเจ้าของโค กระบือ ไม่ต้องชดใช้ เพราะฉะนั้นทุกปีชาวบ้านจะช่วยกันทำรั้วเพื่อกันเขตไม่ให้โค กระบือ ที่ปล่อยเลี้ยงใน buffer zone เข้ามาทำลายแปลงพืชผัก นอกจากนี้หมู่บ้านยังสามารถจัดการแบ่งปันแลกเปลี่ยนพื้นที่นา เพื่อให้แต่ละบ้านสามารถขุดนา ปลูกข้าวได้ เป็นการจัดการภายในกันเอง เพื่อให้ทุกบ้านสามารถได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ระบบการ sanction ภายในหมู่บ้านยังถูกนำมาใช้กับคนที่ลักลอบตัดไม้ให้นายทุน

4) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อชุมชนอยู่ได้และป่าอยู่ได้

หลังจากหน่วยฯ เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี 2544 ชุมชนคันทันพื้นที่ป่าส่วนหนึ่งให้หน่วยฯ ในปี 2553 ชุมชนรู้และยอมรับขอบเขตพื้นที่ทำกิน ป่าเศรษฐกิจ และป่าอนุรักษ์ มีพื้นที่นารวม 170 ไร่ ชาวบ้านมีรายได้จากการเก็บหาของป่า เช่น เห็ด หน่อไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ตาว ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้ครอบครัวไม่น้อยกว่า 30,000 บาทต่อปี ชาวบ้านบางรายสามารถขายกระบือที่เลี้ยงในป่าใช้สอยเพื่อชำระหนี้ ธกส.ได้ทั้งหมด (กระบือตัวละประมาณ 40,000 บาท) เมื่อชาวบ้านได้ประโยชน์จากป่า เห็นคุณค่าของป่า เห็นความมั่นคงทางอาหารที่เกิดจากป่า เกิดความรักและหวงแหนช่วยกันดูแลรักษาป่า ลาดตระเวนป่าเป็นประจำ ร่วมป้องกันและดับไฟป่า ชาวบ้านในชุมชนน้ำมิดจะปักป้ายและนำผ้าเหลืองไปพันต้นไม้ใหญ่ โดยเฉพาะไม้กฤษณา เพื่อให้เกิดการสงวนรักษา หัวหน้าหน่วยฯ ส่งเสริมให้ลูกหลานของคนในชุมชนได้ศึกษาต่อและพัฒนาศักยภาพให้สามารถเข้ามาช่วยเหลือพื้นที่ต่อได้ คนในชุมชนได้รับการพัฒนาทักษะและความรู้ทั้งการดูแลป่าต้นน้ำ การจัดทำแนวเขตและพื้นที่รายแปลง การทำนาข้าว การทำปุ๋ยคอก ชุมชนน้ำมิดกลายเป็นแหล่งศึกษาดูงานให้กับหลายหน่วยงาน ปัจจุบันหมู่บ้านน้ำมิดดูแลพื้นที่ป่าสมบูรณ์กว่า 40,000 ไร่ ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำระดับ 3 และได้ดำเนินการจัดการที่ดินตามแนวทางของคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติเสร็จสิ้นแล้ว

แผนภาพที่ 8. 1 การแบ่งพื้นที่บริเวณหมู่บ้านน้ำมิด



หมายเหตุ. (1) แสดงพื้นที่ป่าต้นน้ำมิด 41,000 ไร่ที่ชาวบ้านร่วมกันดูแล (2) แสดงที่นาขั้นบันไดบริเวณที่ราบหุบเขา(พื้นที่ทำกิน) (3) แสดงพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ชาวบ้านคืนให้เป็นป่า (4) แสดงพื้นที่อยู่อาศัยและชุมชน

ที่มา: หน่วยจัดการต้นน้ำมิด (2555)

5) การจัดการเชิงลุ่มน้ำต้องทำงานเป็นเครือข่ายและเข้าใจความแตกต่างของพื้นที่

หน่วยฯ ทำงานร่วมกับชุมชนใน 2 ตำบล 15 หมู่บ้าน จัดตั้งสมาคมอนุรักษ์ลุ่มน้ำน่านฝั่งขวา อำเภอยะลาเพื่อดูแลพื้นที่ป่าจำนวน 78,000 ไร่ และประสานกับหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน ภาคประชาสังคมทั้งในและนอกพื้นที่เพื่อรับการสนับสนุนด้านการทำเกษตรและปรับปรุงดิน งบประมาณลาดตระเวนป่าและจัดทำแนวกันไฟ ทำหลักเขต การทำปศุสัตว์ การสร้างฝายชะลอน้ำ และทำแนวกันไฟ ด้านการซ่อมแซมและสร้างฝายถาวร

หมู่บ้านเด่นพัฒนาและหมู่บ้านแคว้งเป็นกำลังสำคัญในเครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ลุ่มน้ำน่านฝั่งขวา ด้วยบริบทลักษณะของพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ต่างจากหมู่บ้านน้ำมิดทำให้หน่วยฯ ต้องหาวิธีสนับสนุนต่างกันไปสำหรับแต่ละหมู่บ้าน สิ่งสำคัญคือ สนับสนุนให้แต่ละหมู่บ้านสามารถหารูปแบบการเกษตรและการใช้ที่ดินที่ทำให้มีรายได้เพียงพอหรือมีข้าวพอบริโภคในครัวเรือน และมีแรงจูงใจในการอนุรักษ์ที่ชัดเจน

หมู่บ้านเด่นพัฒนา มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบกับที่ชันเชิงเขา แต่เดิมปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ลาดชัน จนกระทั่งกรมชลประทานสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยส้อในปี พ.ศ. 2534 ทำให้ชุมชนเริ่มมีน้ำใช้ในการปลูกพืชหมุนเวียนได้ตลอดทั้งปี ชาวบ้านจึงเปลี่ยนมาทำนาและปลูกพืชหลังนาในบริเวณพื้นที่ราบ แม้ขนาดพื้นที่ทำกินในที่ราบของแต่ละครัวเรือนจะไม่ใหญ่นักแต่สามารถทำการเกษตรได้ 2-3 รอบต่อปีในพื้นที่เดิม เช่น ปลูกข้าวเหนียวนาในช่วงเริ่มฤดูฝน หลังจากนั้นจึงปลูกยาสูบหรือผักกาดเขียวปลีเป็นพืชหลังนาในรอบหนึ่ง ต่อจากนั้นจึงปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์หรือถั่วลิสงต่อในพื้นที่เดิมและเก็บเกี่ยวก่อนฤดูฝนถัดไปจะมาถึง ชาวบ้านยังร่วมกันออกกฎระเบียบในการดูแลป่าของตนเอง แรงจูงใจสำคัญคือ เกษตรกรมีรายได้เพียงพอจากการเกษตรในที่ราบตลอดทั้งปีทำให้ไม่มีเวลาไปใช้ประโยชน์พื้นที่ดอย จึงยินดีคืนพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้แล้วให้กลายเป็นพื้นที่ป่า และชาวบ้านต้องการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำเพื่อให้มีน้ำคุณภาพดีใช้ทำเกษตรได้ตลอดปี

ส่วน**หมู่บ้านแคว้ง**มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ชันเชิงเขา ในอดีตประสบปัญหาน้ำหลากในฤดูฝน แต่ขาดแคลนน้ำมากในหน้าแล้ง ในปี พ.ศ. 2520 หน่วยการปกครองในพื้นที่ได้ขอความร่วมมือให้ชาวบ้านกันพื้นที่บริเวณที่ชันเพื่อปลูกป่าและแบ่งเขตให้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ทำกินซึ่งจะออกเป็นเอกสารสิทธิ สปก. ชาวบ้านส่วนหนึ่งตัดสินใจเลิกปลูกข้าวโพดในพื้นที่ชันและปล่อยให้พื้นที่ที่กลายเป็นป่าตามธรรมชาติ เน้นการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ราบด้วยการชุดบ่อ ปรับที่นาขั้นบันไดเพื่อให้สามารถทำการเกษตรได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีพื้นที่ราบไม่มากนักไม่ยกเลิกการใช้พื้นที่ลาดชันได้ หน่วยฯ จึงสนับสนุนให้ชาวบ้านปลูกไม้ผลยืนต้นบนพื้นที่ชันเชิงเขาที่เคยปลูกข้าวโพดมาก่อน และให้สิทธิ์ชาวบ้านเก็บเกี่ยวผลผลิตของพืชยืนต้นได้ต่อไป ชาวบ้านจึงใช้ที่ราบทำนาข้าวเหนียว ปลูกยาสูบและข้าวโพดเป็นพืชหลังนา และใช้ที่ชันเชิงเขาในการปลูกมะม่วงหิมพานต์ หรือลำไย หรือสั้ก และออกระเบียบกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากป่าร่วมกันกับหมู่บ้านอื่น ๆ ในลุ่มน้ำ โดยชาวบ้านได้ประโยชน์จากการอนุรักษ์ต้นน้ำของตนเองเนื่องจากมีน้ำกินน้ำใช้จากประปาภูเขาตลอดปี การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ชุมชนสามารถคืนพื้นที่ป่าประมาณ 800 ไร่ให้กับภาครัฐ

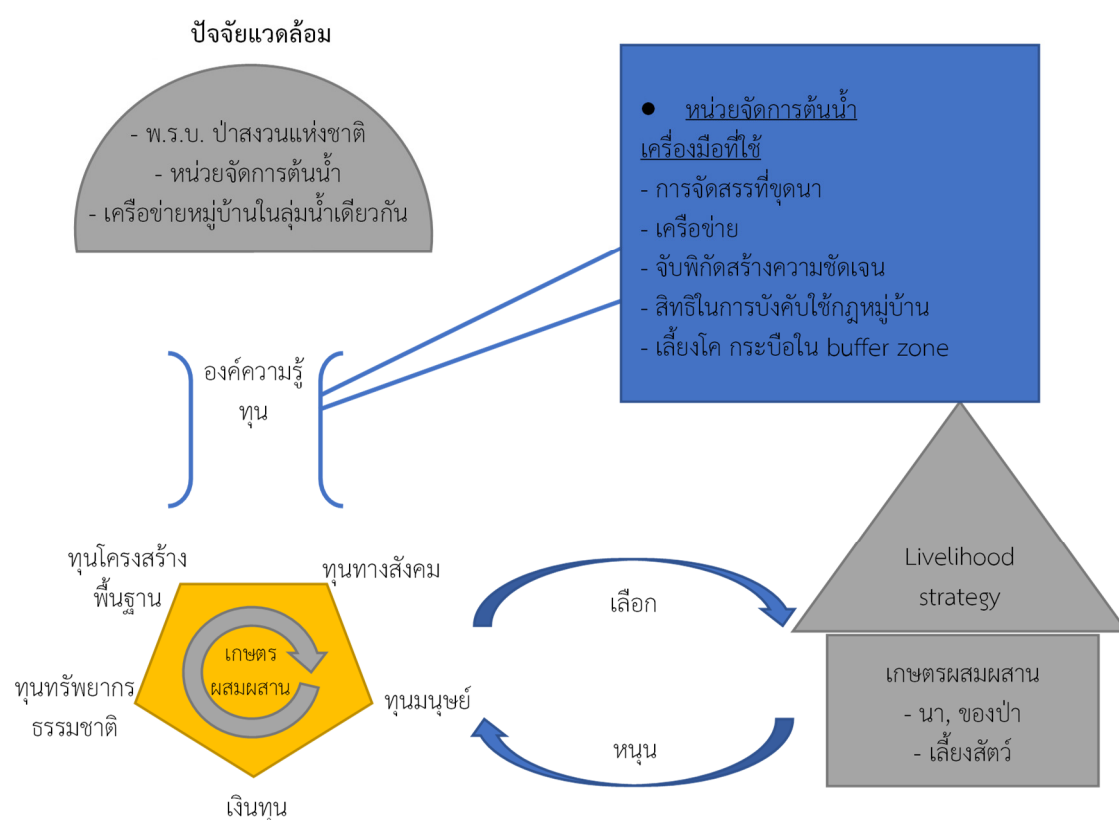
ผลสรุปการวิเคราะห์ทกสสร้างวิถีคนอยู่กับป่าของชุมชนบ้านน้ำมิด

บริบทแวดล้อมหลักของหมู่บ้านน้ำมิด คือ อยู่ภายใต้บริบทกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ และอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยจัดการต้นน้ำ ความพิเศษของกรณีนี้ คือ เจ้าหน้าที่หน่วยต้นน้ำซึ่งเป็นบุคคลภายนอกชุมชนเป็นผู้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนด้วยการปรับบริบทแวดล้อมให้ยืดหยุ่นพอที่จะใช้เกษตรผสมผสานมาเป็นกลไกสร้างวิถีคนอยู่กับป่า

จากจุดเริ่มต้นที่ชุมชนน้ำมิดต้องการเปลี่ยนจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ณ เวลานั้นทุนเดิมของชุมชนเหลืออยู่ไม่มากนัก ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปมากแล้วจากการปลูกข้าวโพดฯ ความผูกพันกับป่าแม้อยู่มีอยู่ในฐานะที่เป็นคนละแวกแต่ก็ไม่ได้รับการพุ่มพักมาเป็นเวลานาน แต่ทุนทางสังคมในลักษณะความผูกพันเป็นเครือญาติและทุนมนุษย์ในลักษณะของปราชญ์ชุมชนยังมีอยู่ หัวหน้าหน่วยฯ จึงเริ่มจากการใช้ทุนทางสังคมและทุนมนุษย์เพื่อไปเพิ่มทุนอื่นๆของชุมชน และสร้างบริบทแวดล้อมให้ยืดหยุ่นพอด้วยการเปิดโอกาสให้ชุมชนชูดนาได้ในพื้นที่เพื่อให้มีข้าวเพียงพอต่อ

การบริโภคน้ำ เปิดโอกาสให้ทำฝายเก็บกักน้ำให้ชาวบ้านสามารถกักน้ำไว้ทำการเกษตรในหน้าแล้ง เปิดโอกาสให้ชาวบ้านเก็บน้ำฝ้าง ตำว และเปิดโอกาสให้ชาวบ้านใช้พื้นที่ชายป่าเป็น buffer zone เลี้ยงโค กระบือ ได้ ในพื้นที่ buffer zone ชาวบ้านเข้าไปดูแลโค กระบือของตน ได้ลาดตระเวนป่าไปด้วย ชาวบ้านมีแรงจูงใจในการทำแนวกันไฟป่าทุกปี เพราะตระหนักดีว่าตนพึ่งพาทรัพยากรจากป่าในการใช้ชีวิต หน่วยงาน สนับสนุนการสร้างกฎ กติกาและกลไกแบ่งปันในชุมชน เช่น ชาวบ้านที่มีพื้นที่นา อาจจะต้องแบ่งปันพื้นที่หรือแลกพื้นที่บางส่วนกับครัวเรือนที่ไม่มีนา โดยไม่ได้คิดค่าเช่า เพื่อให้ทุกคนได้รับประโยชน์และอยู่รอดได้ไปพร้อมกัน ซึ่งถือเป็นการจัดการ common pool resource โดยชุมชน เป็นการใช้และพัฒนาทุนทางสังคมที่มีอยู่ในการเพิ่มทุนทางธรรมชาติและทุนการเงิน

แผนภาพที่ 8. 2 เกษตรผสมผสานเป็นกลไกเพิ่มทุนและสร้างวิถีคนอยู่กับป่า



การประสานความช่วยเหลือจากเครือข่ายหรือหน่วยงานอื่นๆ ช่วยเพิ่มทุนมนุษย์และทุนทางสังคม การสร้างความชัดเจนเรื่องการใช้พื้นที่ผ่านการจับพิกัด ทำให้ชุมชนรู้ว่าพื้นที่บริเวณใดที่ตนสามารถใช้ได้ ส่วนใดที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์และส่วนใดเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยทำกิน ช่วยให้การบังคับใช้กฎที่ออกแบบโดยชุมชนเองทำได้ง่ายขึ้น ระดับทุนทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเพิ่มสูงขึ้น หน่วยงานได้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าที่ชุมชนคืนให้จำนวนชนิดของสัตว์ป่าที่กลับมาอาศัยอยู่ในพื้นที่มีมากขึ้น การใช้สารเคมีในพื้นที่ต้นน้ำลดลงเพราะพื้นที่การปลูกข้าวโพดลดลง ชุมชนได้ประโยชน์ในด้านความมั่นคงทางอาหารและรายได้เสริม จึงมองเห็นอนาคตว่าเกษตรกรรมผสมผสานจะทำให้อยู่ร่วมกับป่าได้อย่างไร

จะเห็นได้ว่า การที่หัวหน้าหน่วยฯ สามารถใช้เกษตรผสมผสานขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาวิถีคนอยู่กับป่าได้ ก็เพราะเครื่องมือที่ใช้สามารถสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม สามารถรื้อฟื้น พื้นฐานเดิมเรื่องความรักป่าของชาวลัวะ เพิ่มความมั่นใจในการใช้ norm ของชุมชนเพื่อจัดการ ทรัพยากรด้วยชุมชนเองและสร้างความรู้สึกรู้สึกเป็นเจ้าของ หวงแหนป่า แม้ว่าชุมชนจะไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ หรือเอกสารสิทธิบนพื้นที่นั้น¹²⁸ การยกระดับการจัดการเป็นการจัดการทั้งลุ่มน้ำก็ใช้กลไกเดียวกัน คือ การสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ ความชัดเจนในเรื่องการใช้พื้นที่ผ่านการจับพิกัด หรือการสนับสนุนการใช้กฎของชุมชนในการอนุรักษ์

3.2 กรณีศึกษา 2: การจัดการด้วยวิถีวัฒนธรรมไร่หมุนเวียน

บ้านห้วยหินลาด ต.บ้านโป่ง อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย มี 3 หย่อมบ้านย่อย ได้แก่ บ้านห้วย หินลาดใน บ้านห้วยหินลาดนอก และบ้านผาเอียง ทั้ง 3 หย่อมบ้านเป็นชุมชนกะเหรี่ยงสะกอ รวม ประมาณ 110 ครัวเรือน โดยมีบ้านห้วยหินลาดในเป็นหมู่บ้านหลัก มีประมาณ 20 หลังคาเรือน บ้านทุกหลังเป็นบ้านไม้แบบถาวรตั้งอยู่เชิงเขา รอบบริเวณหมู่บ้านเป็นสวนชาเมี่ยง แทรกอยู่ในป่า ธรรมชาติที่ได้รับการฟื้นฟู ชุมชนอยู่ในพื้นที่ป่าต้นน้ำชั้น 1A ระดับความสูงจากน้ำทะเล 800-900 เมตร ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ปุนหลวง ป่าแม่ปุนน้อย ป่าห้วยโป่งเหม็น (ประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2517) และคาบเกี่ยวกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติขุนแจ มีลำน้ำ “ห้วยหินลาด” ไหลผ่านตัวหมู่บ้าน ทาง เหนือติดต่อกับบ้านป่าตึง (ชาติพันธุ์ลีซู) ทิศตะวันออกติดต่อกับ บ้านห้วยหินลาดนอก (ปกาส เกอะญอ) ทิศตะวันตกติดต่อกับบ้านห้วยทรายขาว (ชาติพันธุ์ลาหู่) ทิศใต้ติดต่อกับ เขตอุทยาน แห่งชาติขุนแจ บรรพบุรุษของชาวบ้านห้วยหินลาดในเดินทางจากแม่แจ่ม จ.เชียงใหม่ ตั้งแต่ปี 2432 อพยพย้ายถิ่นฐานเรื่อยมาจนถึงบ้านห้วยหินลาดในครั้งแรกในปี 2477 จากนั้นได้อพยพต่อไปที่อื่น และกลับมาที่บ้านห้วยหินลาดในอีกครั้งในปี 2507 ได้ตั้งถิ่นฐานถาวรและใช้วิถีเกษตรวัฒนธรรมไร่ หมุนเวียนมาจนถึงปัจจุบัน

จากการถอดบทเรียนแนวทางการดำเนินงานของชุมชนจากอดีตถึงปัจจุบัน ทำให้เห็น ประเด็นสำคัญที่ช่วยสร้างการขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่าของชุมชนบ้านห้วยหินลาด ดังนี้

1) ใช้ระบบไร่หมุนเวียนและกลไกในชุมชนฟื้นฟูพื้นที่ที่ถูกทำลายจากสัมปทานของรัฐ

ตั้งแต่ปี 2516 การเข้าป่าของนักศึกษาและผู้นำชุมชนที่เข้ากับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยทำให้เกิดปฏิบัติการปราบปรามของรัฐที่ทำให้ป่าไม้ถูกทำลาย เช่น การนำชาวบ้านเปิด ป่าหักร้างถางพงสร้างหมู่บ้านใหม่ การสร้างถนนยุทธศาสตร์โอบล้อมฐานพรรคคอมมิวนิสต์ใน ภาคเหนือจนทำให้เกิดเส้นทางลักลอบตัดไม้ในเวลาต่อมา การสร้างถนนสายพร้าว-เวียงป่าเป้าในช่วง ปี 2517 สร้างปัญหากับชุมชนห้วยหินลาดและนำไปสู่การเริ่มต้นหาทางออกร่วมกันของคนในชุมชน

¹²⁸ ในมุมมองของเกษตรกร สิ่งที่ทำให้ลด/เลิกปลูกข้าวโพดได้สำเร็จ คือ 1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาการใช้ป่าและ บทลงโทษร่วมกัน 2) มีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง 3) การที่ตนสามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าที่ดูแลได้อย่างเป็นธรรม นอกจากประโยชน์ที่ วดได้ในรูปตัวเงินแล้ว ความภูมิใจที่ได้อนุรักษ์ป่าเพื่อส่วนรวม ความมั่นคงทางด้านอาหาร และความมั่นคงทางรายได้ เป็นมูลค่าทางใจ ที่เกษตรกรได้จากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ความรู้สึกภูมิใจในการเป็นผู้พิทักษ์นำไปสู่ความรักความหวงแหนป่าที่เกิดขึ้นในใจของ เกษตรกร ใน สิทธิเดช พงศ์กิจวรสินและเชมรัฐ เถลิงศรี (2558)

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในช่วงปี 2528-2531 เกิดความขัดแย้งระหว่างบริษัทเอกชนที่ได้สัมปทานป่าไม้บริเวณหมู่บ้านกับชุมชน ชาวบ้านเคลื่อนไหวต่อต้านการตัดไม้บริเวณป่าเดปอทุ (ป่าสะตือ) เพราะส่งผลต่อความเชื่อทางจิตวิญญาณ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ แม้หลังจากรัฐประกาศยกเลิกสัมปทานป่าในปี 2532 ก็ยังมีเหตุไฟไหม้รุนแรงเกิดขึ้นในหน้าแล้ง รวมทั้งการลักลอบชักลากไม้ออกจากป่า ในปี 2535 นายพะตีปรีชา ศิริ และนายพะตึน ปะปะ ผู้นำชุมชนเริ่มดำเนินการหลายอย่างพร้อมกัน เช่น ขยายแนวกันไฟให้มีระยะทางยาวขึ้น ห้ามการจุดไฟเผาในป่า หากกล้าไม่มาปลูกป่า นำวิธีการของไร่หมุนเวียนมาฟื้นฟูป่าด้วยการทำไร่แบบแปลงกระโดดหรือเป็นหย่อมๆ ไม่ทำในลักษณะผืนใหญ่ติดต่อกัน กันเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในรัศมี 1 กม. รอบหมู่บ้าน สอดส่องการลักลอบชักลากไม้ เริ่มสร้างกลไกแบ่งกลุ่มการทำงาน ในปีถัดมาชาวบ้านประสบความสำเร็จในการทำแนวกันไฟรอบหมู่บ้าน รวมระยะทาง 19 กม. และกำหนดกฎในการทำแนวกันไฟ 2 วงรอบ คือ รอบหมู่บ้านและรอบแปลงทำไร่หมุนเวียน

2) ใช้วิถีเกษตรวัฒนธรรมไร่หมุนเวียน วนเกษตร และนา สร้างความมั่นคงทางอาหารและอนุรักษ์ฐานทรัพยากร

จากพื้นที่บ้านห้วยหินลาดใน 23,143 ไร่ ซึ่งส่วนใหญ่ลาดชันประมาณ 35-40 องศา มีพื้นที่ใช้ประโยชน์ 10,221 ไร่ ซึ่งเป็นป่าชุมชนเกือบ 9,000 ไร่¹²⁹ และที่เหลือเป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน ในพื้นที่ทำกินมีการทำโซนนิ่งที่ชัดเจน มีวนเกษตร เช่น ชา กาแฟ ผลไม้ ปลูกแซมกับไม้ป่า มีนาข้าวอยู่บริเวณร่องห้วย และมีไร่หมุนเวียนประมาณ 200 ไร่ แต่ใช้ประโยชน์ในรอบหมุนเวียน 80 ไร่ ในแต่ละปี¹³⁰ ป่าของไร่หมุนเวียนจะมีขอบเขตชัดเจน ผู้ชายมักจะรับหน้าที่ทำนาเป็นหลัก ผู้หญิงจะทำงานอยู่ในไร่หมุนเวียน โดยรวมสามหมู่บ้านมีไร่หมุนเวียนประมาณ 800 ไร่ (กระจายตามสัญลักษณ์สีม่วงในรูปที่ 3)

การทำไร่หมุนเวียน มีรอบหมุนเวียนประมาณ 7-10 ปี/รอบ แต่ละรอบใช้พื้นที่ประมาณ 200 ไร่ หลังจากกำหนดขอบเขตไร่หมุนเวียนและแนวกันไฟ ชาวบ้านจะเริ่มทำไร่ในเดือนกุมภาพันธ์ การประกอบพิธีกรรมก่อนทำข้าวไร่มีความสำคัญมากเพราะเกิดจากความเชื่อที่ว่ามนุษย์ไม่ใช่เจ้าของธรรมชาติ แต่เป็นผู้มาขอใช้ประโยชน์จึงต้องใช้อย่างสำนึกในบุญคุณและใช้เท่าที่จำเป็น พิธีกรรมช่วยสร้างขวัญกำลังใจเพราะการทำข้าวไร่เป็นร่วมแรงของทั้งหมู่บ้านและยังผูกโยงศรัทธาของชุมชนที่ยังคงนับถือ “ผี” แบบบรรพบุรุษ หลังจากนั้นจึงเริ่มการโค่นถาง ตากแดดซากต้นไม้แห้งจึงเผาไร่ซึ่งมีวิธีการจุดไฟโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดผลกระทบในทางลบน้อยที่สุด ก่อนการเผาจะต้องทำแนวกันไฟรอบบริเวณป้องกันการลาม ต้องเลือกภูมิประเทศที่เหมาะสมต่อการกระชับและดับไฟ การเผาเป็นการทำลายวัชพืชที่ในแปลงโดยไม่ต้องใช้สารเคมี และเพิ่มธาตุอาหารในดิน นอกจากนี้ในการเพาะปลูก ปกาเกอญอจะไม่ใช้วิธีพลิกหน้าดิน ในการถางจะเก็บตอไม้ตอไผ่ ไม่ถอนรากถอนโคน เพื่อให้โคนไม้ยึดโครงสร้างของผิวดินไม่ให้น้ำดินพังทลาย และเก็บตอไม้ไว้สูง 1 เมตรขึ้นไปเพื่อให้ตอไม้ยังสามารถแตกกิ่งแตกใบใหม่ ในการถางหญ้าใช้ขอสายหญ้าที่ออกแบบไม่ให้

¹²⁹ ป่าชุมชนของที่นี่ ไม่ได้จดทะเบียนเป็นโครงการป่าชุมชนของกรมป่าไม้

¹³⁰ แบ่งเป็น 13 แปลง โดยเฉลี่ยแปลงละประมาณ 5 ไร่

กินหน้าดินลึก ให้การถางหญ้าพรวนดินอยู่ที่ระดับผิวดินเท่านั้น การขุดดินเพื่อปลูกข้าวและปลูกผัก จะใช้เสียมที่ออกแบบเฉพาะมีขนาดเล็กรอยเสียมมีขนาดเท่ารอยเท้ากว้างเพื่อไม่ทำลายหน้าดิน

ภายในสองสัปดาห์หลังการเผา หน่อไม้และเห็ดบางประเภทจะเริ่มขึ้นเป็นแหล่งอาหาร แรกๆ และเมื่อเข้าสู่ช่วงเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม พืชผักต่าง ๆ จะเริ่มแตกหัว แตกหน่อ แตก เมล็ด ช่วงเดือนมิถุนายนและกรกฎาคมจะมียอดอ่อนจากพืชต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ช่วงเดือนกันยายนถึง ธันวาคมเป็นช่วงการเก็บเกี่ยว เดือนพฤศจิกายนเป็นช่วงที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดเพราะจะเก็บทุกส่วนของพืชผักได้ ระบบไร่มุญเวียนช่วยรักษาพืชพันธุ์พื้นบ้าน ทั้งข้าว ผัก สมุนไพรมากกว่า 100 ชนิด สายพันธุ์ และเมื่อเข้าหน้าแล้งก็มีผักที่ถนอมอาหารไว้เป็นอาหารต่อ

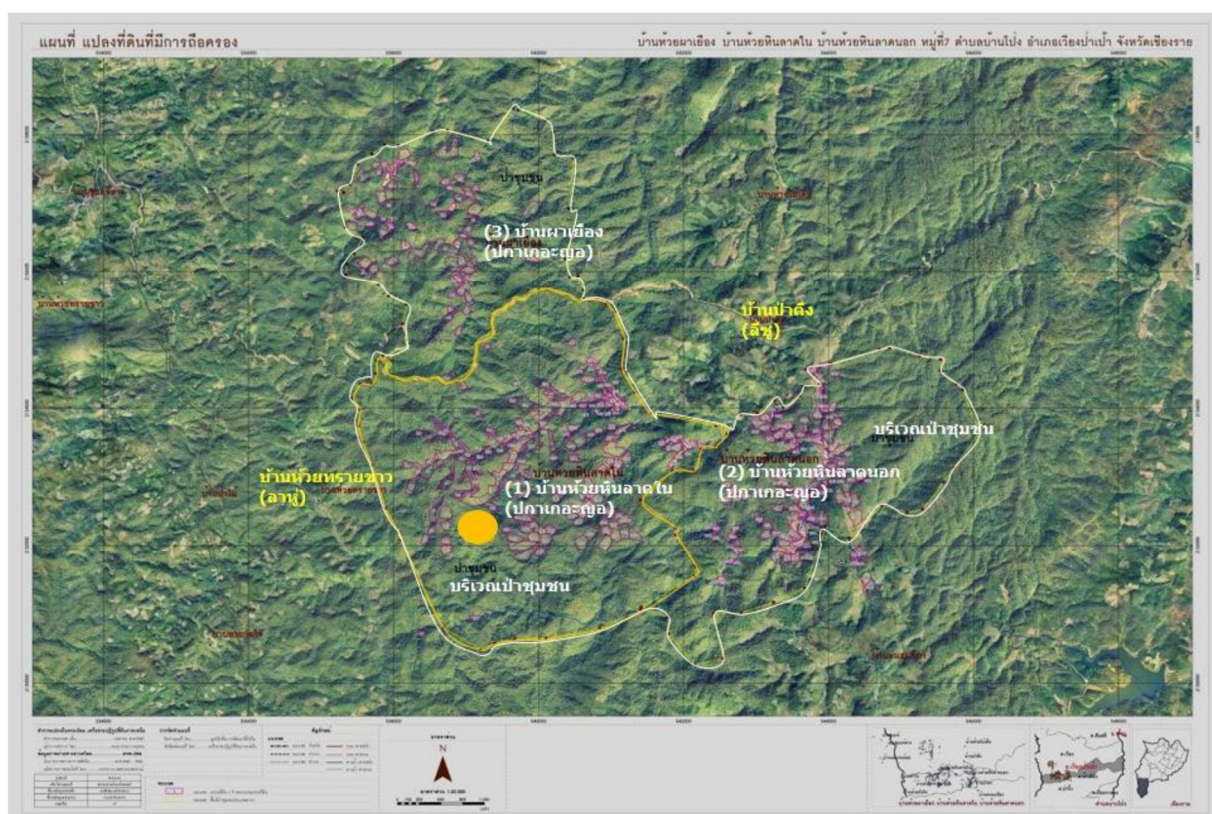
วนเกษตร เป็นจุดสร้างรายได้ ชาวบ้านปลูกชาและไม้ผล เช่น พลับ ส้มโอ มะม่วง กาแฟ แทรกในป่าและบริเวณที่ดินที่ติดกับหมู่บ้าน ชาพันธุ์พื้นเมือง (ชาอัสสัม) ของหมู่บ้านมีชื่อเสียงเป็นที่ ต้องการของตลาดจีน เป็นพืชที่ทำรายได้หลักให้ชาวบ้าน โดยจะปลูกบริเวณริมลำธารแบบไม่ใช้ สารเคมี ผลผลิตอื่น ๆ ที่ขึ้นตามธรรมชาติ เช่น กล้วย ไข่/หน่อไม้ มะแขว่น คือ หวาย ลูกก่อ สมุนไพร และน้ำผึ้งทั้งจากผึ้งโพรงและชันโรง¹³¹ รายได้จากชา หน่อไม้ และน้ำผึ้งทำให้เกษตรกร สามารถอยู่ในพื้นที่ป่าโดยมีรายได้พอเลี้ยงดูตัวเอง ในการเก็บของป่า ชาวบ้านจะมีข้อตกลงร่วมกัน เช่น เก็บหน่อไม้ได้ในเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม หลังจากนั้นต้องปล่อยให้หน่ออ่อนเติบโตเป็นต้นพันธุ์

นาดำ บางครัวเรือนทำนาในบริเวณร่องห้วยที่ไม่ลาดชันมีน้ำไหลผ่าน ในหมู่บ้านมีนา ทั้งหมดประมาณ 60 ไร่ ส่วนพื้นดินระดับใกล้ลำห้วยใช้ขุดบ่อเลี้ยงปลา บางบ้านเลี้ยงหมู เป็ด ไก่ได้ ฤดูแล้ง บางบ้านเลี้ยงโค

เนื่องจากกรอบการคิด (mindset) เรื่องการใช้ทรัพยากร คือ **ใช้อย่างเคารพและอนุรักษ์** เพราะฉะนั้นการใช้พื้นที่ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นป่าอนุรักษ์ (หมู่บ้านสัตว์ป่า) ป่าชุมชน ไร่มุญเวียน หรือวนเกษตร ก็เป็นการใช้ในลักษณะอนุรักษ์ทั้งหมด

¹³¹ ปี 2552 องค์กรกอ้งโก้วจากญี่ปุ่นสนับสนุนการทำงานวิจัยเรื่องผึ้ง ส่งเสริมการสร้างแบรนด์น้ำหวานชันโรงเพื่อตอบสนองตลาดใน ญี่ปุ่น ควบคู่กับชาตัว ต่อมาในปี 2557 เริ่มสร้างแบรนด์สินค้าจากน้ำผึ้งโพรง (HostBeehive) และทำตลาดขายน้ำผึ้งในระบบออนไลน์

แผนภาพที่ 8. 3 การแบ่งพื้นที่ไร้หมุนเวียนของบ้านห้วยหินลาด อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย



- ขอบเส้นสีขาว แสดงอาณาเขตพื้นที่ 19,498 ไร่ ขอบเส้นสีส้ม คือระยะทางการทำแนวกันไฟในหน้าแล้ง 19 กม.
- วงกลมสีส้ม บริเวณที่ตั้งหมู่บ้านห้วยหินลาดใน
- สัญลักษณ์สีม่วง แสดงพื้นที่ไร้หมุนเวียนที่กระจายตัว แต่ไม่ได้ทำทั้งหมดทุกปี แล้วแต่รอบหมุนเวียน โดยแต่ละปีจะทำไร้หมุนเวียนเป็นพื้นที่เพียง 80 ไร่ (สำหรับทั้งชุมชน) และมีการทำแนวกันไฟรอบเขตไร้หมุนเวียนเมื่อจะเผาทำความสะอาด ก่อนที่จะถึงหน้าเพาะปลูก จึงเรียกว่าเป็นการทำแนวกันไฟสองวงซ้อน คือวงรอบหมู่บ้านและวงในซึ่งเป็นพื้นที่ไร้หมุนเวียนแต่ละปี
- พื้นที่ป่าชุมชน (ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้) อยู่ทางทิศใต้ของหมู่บ้าน

แผนภาพที่ 8. 4 แผนที่แสดงแลนด์สเคปของชุมชน



ที่มา¹³² : วิธีการผลิตในระบบวนเกษตรและการจัดการป่าชุมชน กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการสร้างความมั่นคงทางอาหารของชุมชนกะเหรี่ยงในภาคเหนือของประเทศไทย, มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ (มพน.) และชุมชนห้วยหินลาด, ด้วยการสนับสนุนจากอ็อกแฟม เกรท บริเทน

¹³² จาก <https://ccmin.aippnet.org/attachments/article/906/Thai%20Version%20of%20the%20Study.pdf>

3) บทบาทของผู้นำและกลยุทธ์การขับเคลื่อนสิทธิการดำรงอยู่ในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ควบคู่กัน

หมู่บ้านห้วยหินลาดในมีผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้นำทางการ และผู้นำกลุ่มอนุรักษ์ของหมู่บ้าน ในกระบวนการต่อสู้และทำความเข้าใจกับผู้บุกรุกและภาครัฐเพื่อยืนยันสิทธิการดำรงอยู่และดูแลพื้นที่ของตนมาตลอด แม้ชุมชนจะได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1A ได้ตาม มติคณะรัฐมนตรี กันยายน 2538 ซึ่งประกาศหลักเกณฑ์การขอผ่อนผันการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ¹³³ แต่ด้วยหมู่บ้านตั้งอยู่ในเขตป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ รวมถึงเป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1A รัฐจึงมีความพยายามที่จะขยายพื้นที่ที่ทับซ้อนบ้านห้วยหินลาดในให้เป็นเขตป่าอุทยานแห่งชาติขุนแจ (ประกาศในปี 2538) ในช่วงปี 2539-2540 ชุมชนได้เริ่มกระบวนการเรียกร้องสิทธิในการใช้พื้นที่ และผลักดันเรื่องโฉนดชุมชนอย่างจริงจังทั้งในระดับพื้นที่และนโยบายเพื่อขอจัดการที่ดินในรูปแบบสิทธิหน้าหมู่บ้านหรือกรรมสิทธิ์ชุมชนที่ตกทอดให้ลูกหลานได้และป้องกันการกันพื้นที่เป็นเขตอุทยาน โดยร่วมกับเครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือและสมัชชาคนจนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาป่าไม้กับที่ทำกินและคัดค้านการย้ายคนออกจากป่า ในขณะเดียวกันที่ระดับพื้นที่ ชุมชนจัดทำแผนแม่บทชุมชน และการออกบัญญัติชุมชน สร้างความชัดเจนในการจัดการที่ดินและดูแลป่า ไม่ให้มีการขายต่อที่ดิน หรือเปลี่ยนมือผู้ครอบครอง¹³⁴ ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา ชุมชนเริ่มได้รับรางวัลต่าง ๆ จากความสำเร็จในการดูแลจัดการป่า เช่น รางวัลลูกโลกสีเขียว รางวัล “ลีปนันทน์ เกตุทัต รางวัลแห่งความยั่งยืน” และในปี 2556 นายพะติปริชา ศิริ ที่ปรึกษากลุ่มอนุรักษ์ได้รับรางวัล “วีรบุรุษรักษาป่า” Forest Hero จากองค์การสหประชาชาติ สิ่งเหล่านี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของความสำเร็จ

ในการผลักดันเรื่องโฉนดชุมชน ผู้นำชุมชนได้ประชุมกับหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดยืนขอสิทธิในการดำรงชีพ อาศัยอยู่ รวมถึงการคุ้มครองวิถีชีวิตกะเหรี่ยงและให้ชะลอการประกาศผนวกพื้นที่อุทยานแห่งชาติขุนแจ ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเลือกพื้นที่บ้านห้วยหินลาดในเป็นพื้นที่ศึกษานำร่อง¹³⁵ พบว่าชุมชนมีการจัดการที่ดินทำกินของตัวเองอย่างเป็นระบบ มีวิถีชีวิตอย่างพอเพียง สามารถแสดงให้เห็นว่าอยู่กับป่าและฟื้นฟูป่าได้หลังจากการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ มีหลักฐานเป็นรางวัลมากมาย กรมอุทยานฯ จึงคืนพื้นที่ 22,000 ไร่ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าชุมชนให้กับกรมป่าไม้และยกเลิกการประกาศพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และยังคงสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต่อไป นอกจากนี้ มติครม. 3 ส.ค. 2553 ประกาศพื้นที่หมู่บ้านห้วยหินลาดในเป็นพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษนำร่องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยวิถีชุมชนกะเหรี่ยง และให้พื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเหล่านั้นสามารถทำไร่หมุนเวียนต่อไปได้ ต่อมาในปี 2556 หมู่บ้านห้วยหินลาดในได้ร่วมมือกับรัฐกันพื้นที่ป่า 3,000 ไร่ ประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ห้วยหินลาดในเพื่อเป็น buffer zone กันการบุกรุกทำลายป่าโดยคนจากชุมชนอื่น เพื่อให้สามารถรักษาวิถีการอนุรักษ์ป่าแบบไร่หมุนเวียนในพื้นที่ต่อไปได้

¹³³ การจำแนกลำดับความสำคัญของพื้นที่ภายในลุ่มน้ำ (ตอนบน) ที่มีลักษณะภูมิประเทศสูงชัน ง่ายต่อการกัดเซาะพังทลายของดิน และอาจเกิดผลกระทบตอสสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหากมีการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์พื้นที่

¹³⁴ ประชาธรรม (2553)

¹³⁵ รายงานการดำเนินการตามนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ตามมติครม. คำสั่งที่ 1/2556 ในวันที่ 3 สิงหาคม 2553

ชุมชนยังเคลื่อนไหวผ่านการจัดกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ของการพยายามต่อสู้เรื่องสิทธิชุมชน กระเหรี่ยงและเป็นการสื่อสารประเด็นดังกล่าวต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้คนในสังคม กลยุทธ์ในการผลักดันถูกพัฒนาให้ทันสมัยและเชื่อมโยงกับตลาดมากขึ้น เช่น การใช้น้ำผึ้งแบรนด์ HOSTBEEHIVE เป็นสื่อของชาวปกากะญอรุ่นใหม่ในการบอกเล่าเรื่องราวของชุมชน การจัดเวิร์คช็อปน้ำผึ้ง เล่าเรื่องอาหารจากชุมชนอีกด้วย

4) สร้างความเข้มแข็งให้กลไกไโรหมุนเวียนด้วยประเพณีวัฒนธรรมและการศึกษา

สิ่งที่โดดเด่นไม่แพ้กันคือ การใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในเชิงวัฒนธรรมประเพณีและช่องทางการให้การศึกษาแก่เยาวชนและคนในชุมชนให้เห็นคุณค่าของระบบไโรหมุนเวียนและวิถีชีวิตที่พึงพึงพา เห็นว่าไโรหมุนเวียนช่วยยืนยันสิทธิในการอยู่อาศัยในพื้นที่ กลุ่มเยาวชนของบ้านห้วยหินลาดในจึงมีความเข้มแข็งและเป็นผู้ดำเนินการทำกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมต่อได้ ตัวอย่างของเครื่องมือถ่ายทอดได้แก่- บทลำนํ้าหรือการเล่านิทาน ที่มีผู้รู้นิทานต้องเล่านิทานให้ผู้มาร่วมกินข้าวเฒ่าฟังในช่วงเวลาพิเศษก่อนฤดูเกี่ยวข้าวประมาณหนึ่งสัปดาห์ *ข้อห้ามหรือกฎจาริต* ที่ผู้รับการสืบทอดจะยอมรับการอยู่ใต้อำนาจสิ่งเหนือธรรมชาติ เคารพ และถ่อมตนต่อธรรมชาติ *บทสอนบรรพชน* ที่ปลูกฝังปรัชญาแนวคิด หรือทัศนคติ *จดบันทึก* ที่สอนให้เยาวชนจดบันทึกสิ่งต่างๆ เช่น นิทาน สุภาษิต ชื่อพืชผักต่าง ๆ ในไโรหมุนเวียนทั้งภาษาไทยและภาษาปกากะญอ *การก่อตั้ง“มหาวิทยาลัยธรรมชาติ”*: เป็นแหล่งเรียนรู้องค์ความรู้เพื่อการพึ่งตนเอง ให้กลุ่มเด็กและเยาวชนในชุมชนภูมิใจในตนเองและลดการแบ่งชนชั้นระหว่างคนที่เรียนสูงและคนที่ไม่ได้เรียน นอกจากนี้ ยังมีการจัดหลักสูตรด้านการจัดการไโรหมุนเวียนและทรัพยากรธรรมชาติในโรงเรียนรัฐที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น การจัดค่ายวัฒนธรรมเยาวชน เชิญวิทยากรจากภายนอกมาให้ความรู้ด้านต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบกับชีวิตของชุมชน เช่น กฎหมายด้านป่าไม้ฉบับต่างๆ และนโยบายของรัฐต่อชุมชนบนพื้นที่สูง

ผลสรุปการวิเคราะห์กลไกสร้างวิถีคนอยู่กับป่าของชุมชนบ้านห้วยหินลาดใน

หากเริ่มจากจุดที่ชุมชนห้วยหินลาดในต้องเผชิญปัญหาสภาพป่ารอบด้านถูกทำลายจากสัมปทานป่าในช่วง 2529-2532 ชุมชนพยายามใช้ทุนทางสังคม ทุนมนุษย์ ที่ยังมีเหลืออยู่ในการหาเครื่องมือแก้ไขปัญหา ซึ่งก็คือ วัฒนธรรมไโรหมุนเวียน ดึงชุมชนให้สามารถทำงานร่วมกันท่ามกลางบริบทแวดล้อมที่กฎหมายต่างๆ ไม่เกื้อหนุนกับวิถีไโรหมุนเวียนนักเพราะไม่ได้ยอมรับสิทธิชุมชนดั้งเดิมในการอยู่อาศัยและเลือกวิถีชีวิตอย่างเต็มที่ ผู้นำใช้ไโรหมุนเวียนเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการต่อสู้และพัฒนาทุนด้านอื่น ๆ ของชุมชนให้เพิ่มขึ้น เช่น ทุนทรัพยากรธรรมชาติ ทุนทางสังคมผ่านการพัฒนาเครือข่าย แล้วชุมชนก็สามารถใช้ระดับทุนทรัพยากรธรรมชาติที่สูงขึ้นมากเป็นเครื่องมือต่อรองกับบริบทกฎหมายที่แวดล้อมอยู่ได้ นอกจากนี้ เหตุการณ์ในปี 2556 ที่ชุมชนร่วมกับภาครัฐประกาศพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ครอบคลุมพื้นที่ป่าชุมชนของหมู่บ้านเพื่อให้เป็น buffer zone กันการบุกรุกป่าของหมู่บ้านอื่นได้ ทำให้เห็นว่าทุนมนุษย์ของชุมชนสามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการลดกระแสกดดันจากการบุกรุกพื้นที่ป่าโดยชุมชนรอบด้านได้

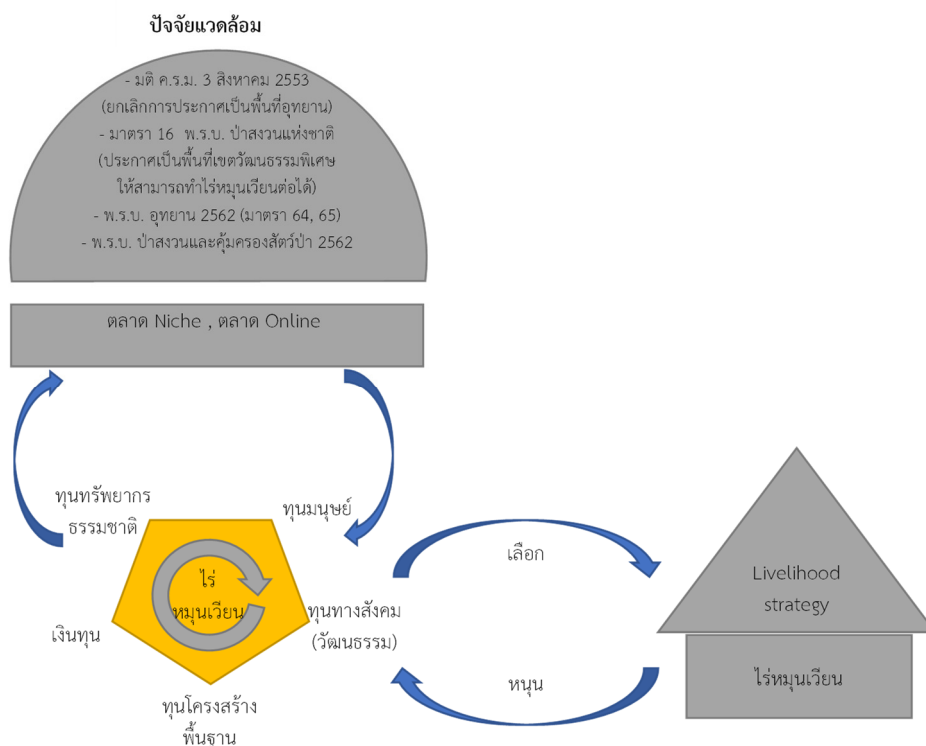
กฎ กติกาของชุมชนได้กำหนดให้พื้นที่ไโรหมุนเวียนเป็นพื้นที่ที่ใช้ร่วมกันทั้งชุมชน หากบางแปลงไม่เหมาะสมที่จะใช้ทำไร่นาปีนี้ คราวหน้านั้นก็จะได้รับการจัดสรรให้ทำไร่นาแปลงอื่นแทน ไร่

เหล่านี้เป็นสิทธิรวมของชุมชน ไม่มีใครเป็นเจ้าของแปลงใดแปลงหนึ่งโดยเฉพาะ ทุนทางสังคมที่เข้มแข็งทำให้กฎ กติกาเหล่านี้ตกลงกันได้ภายในชุมชน เพื่อให้แต่ละครัวเรือนสามารถมีข้าวพอกินรักษาระดับความมั่นคงทางอาหารโดยรวมได้ การจัดการพื้นที่ของชุมชนแสดงการจัดการ common pool resource ที่แท้จริง

นอกจากนี้ ทุนมนุษย์และทุนทางสังคมที่มีทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากระบบเครือข่ายและระบบตลาด online ที่เชื่อมชุมชนห่างไกลกับคนในเมือง ทำให้ชุมชนสามารถสื่อสารเรื่องราวและอัตลักษณ์ของตนผ่านสินค้าจากชุมชนได้ เช่น กาแฟ ซึ่งอาจไม่ใช่สินค้าสร้างรายได้แต่เป็นเครื่องมือให้มีพื้นที่สื่อสารเรื่องราว เป็นการใช้ตลาดเข้ามาช่วยเพิ่มฐานการยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชน

รูปที่ 5 แสดงการใช้ไร่หมุนเวียนขับเคลื่อนทุนของชุมชน สร้างวิถีคนอยู่กับป่า จะเห็นลูกศรการใช้ไร่หมุนเวียนเป็นเครื่องมือเพิ่มทุน ทุนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละด้านทำให้ชุมชนสามารถรับมือกับบริบทแวดล้อมที่ไม่ค่อยเกื้อหนุนได้ดีขึ้น เมื่อสามารถรับมือและใช้ประโยชน์จากบริบทแวดล้อมเดิมได้ดีขึ้นก็จะเพิ่มทุนของชุมชนได้ หากยังสามารถรักษารอบของไร่หมุนเวียนที่ 7-10 ปีได้ ก็จะเพิ่มระดับทุนทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนสามารถใช้ทรัพยากรที่สมบูรณ์ขึ้นหารายได้เข้าชุมชนและเลี้ยงครอบครัวต่อไปได้ ส่งผลโดยตรงต่อระดับเงินทุนของคนในชุมชนและแรงจูงใจในการรักษาป่า ไร่หมุนเวียนยังเพิ่มทุนทางสังคมเพราะเพิ่มความมั่นคงด้านอาหารโดยตรง และเป็น platform ให้มีการบังคับใช้ Norm กฎกติกา จารีต ประเพณีที่ชุมชนสืบทอดกันมา

แผนภาพที่ 8. 5 การใช้ไร่หมุนเวียนขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่าของบ้านห้วยหินลาดใน



3.3. กรณีศึกษา 3: การจัดการทรัพยากรด้วยวนเกษตรของหมู่บ้านมณีพฤกษ์

บ้านมณีพฤกษ์ ตำบลอบ อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ อยู่ติดพรมแดนไทยลาว มีภูมิประเทศเป็นภูเขาสูง อากาศหนาวเย็น สูงกว่าระดับน้ำทะเลประมาณ 1,400-1,600 เมตร อยู่ภายใต้การดูแลของศูนย์จัดการกลุ่มป่าสงวนแห่งชาติ ที่ 77 ป่าดอยภูคาและป่าผาแดง เขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคา บ้านมณีพฤกษ์แบ่งเป็น 3 หมู่ย่อย ได้แก่ บ้านมณีพฤกษ์ หมู่ 1 (163 ครัวเรือน) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ม้งซึ่งเป็นชนเผ่าดั้งเดิม เข้ามาตั้งรกรากตั้งตั้งแต่ปี 2526 ในพื้นที่ที่รัฐบาลจัดไว้ให้หลังจากที่ชาวเขาเผ่าม้งที่เคยต่อสู้กับเจ้าหน้าที่รัฐเพราะความขัดแย้งทางความคิดเข้ามาขอตัวต่อทางราชการ และได้รับสัญชาติไทยตั้งแต่ปี 2527 ส่วนหมู่ 2 (75 ครัวเรือน) และหมู่ 3 (25 ครัวเรือน) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ลาวและไปขออพยพเข้ามาในปี 2538-2539 ชาวบ้านจากทั้ง 3 หมู่บ้านใช้น้ำร่วมกันจากระบบประปาภูเขา เกษตรกรยังยึดถือเรื่องป่าศักดิ์สิทธิ์ซึ่งห้ามการล่าหรือฆ่าสัตว์หรือตัดไม้ทุกชนิด บ้านมณีพฤกษ์หมู่ 1 ดูแลป่าชุมชน 2 หมื่นกว่าไร่ ซึ่งแยกจากป่าชุมชนของหมู่บ้าน 2 และ 3 (ไม่ได้จดทะเบียนป่าชุมชน)

เนื่องจากระยะรัศมี 2 กม.จากตัวหมู่บ้านอยู่ในเขตป่าสงวน และนอกขอบเขตนั้นออกไปถือว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคา ทำให้พื้นที่ทำกินของชาวบ้านทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา ส่งผลให้เกิดปัญหาขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐเรื่อยมา จนเมื่อปี พ.ศ. 2549 ได้มีความพยายามในการขอเป็นเขตผ่อนปรน และจัดทำโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมกับอุทยานแห่งชาติดอยภูคา ซึ่งดำเนินการสำเร็จในปี 2554 ครอบคลุมพื้นที่ 1,946 ไร่ มีกฎระเบียบในการอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เช่น ต้องทำแนวกันไฟทุกปี สามารถตัดไม้เพื่อสร้างบ้านและเก็บของป่าเพื่อดำรงชีพได้ แต่ห้ามขายโดยเด็ดขาด หลังจากที่ชาวบ้านทั้ง 3 หมู่มีข้อตกลงอย่างชัดเจนกับเจ้าหน้าที่อุทยานในการแบ่งเขตพื้นที่ทำกิน ประกอบกับการหันมาปลูกกาแฟมากขึ้นทำให้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าในปัจจุบันเริ่มหมดไป ปัจจุบันชุมชนกำลังจับผิดพื้นที่ทำกินตามแนวทาง คทช. และยังไม่เสร็จสมบูรณ์

ในอดีตชาวบ้านนิยมปลูกคือข้าวไร่ ข้าวโพด ผักพื้นบ้านและฝิ่น แต่หลังจากระบบทุนนิยมและความทันสมัยเข้ามามีอิทธิพลมาก ชาวบ้านเปลี่ยนมาปลูกเชิงแบบเกษตรเชิงเดี่ยวครอบครัวละ 4 ไร่เป็นอย่างน้อย และได้รายได้ค่อนข้างดี¹³⁶ โดยมากพื้นที่ปลูกอยู่ในอีกหมู่บ้านที่อยู่ต่ำลงมาเนื่องจากสภาพอากาศเหมาะสมกว่า¹³⁷ จึงจัดเป็นพืชต้นทุนสูงเพราะเสี่ยงต่อโรคมกทำให้ต้องใช้สารเคมีในปริมาณมาก¹³⁸ ชาวบ้านจึงต้องถางป่าเพื่อย้ายที่ปลูกเชิงไปเรื่อยๆ เกิดข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้อยู่บ่อยครั้งทั้งจากการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตรและลักลอบขายไม้ให้นายทุน บางปีที่ราคาเชิงตกต่ำไม่มีพ่อค้าคนกลางรับซื้อ บางครอบครัวต้องไปทำงานต่างถิ่นเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว ชุมชนจึงเริ่มแตกแยกไม่เป็นปึกแผ่น การสืบทอดประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นก็ค่อย ๆ เลือนหายไป สภาพป่าเสื่อมโทรม ดินถล่ม และแหล่งน้ำธรรมชาติเริ่มแห้งขอด

¹³⁶ เขมรัฐ เกลิงศรีและสิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน (2560)

¹³⁷ จึงให้ผลผลิตดีและสามารถเก็บพันธุ์ได้หากปลูกในระดับ 600-700 เมตรจากระดับน้ำทะเล ที่ความสูงมากกว่านั้นจะให้ผลผลิตน้อย

¹³⁸ เกษตรกรจำเป็นต้องย้ายพื้นที่ปลูกทุกปีเพื่อป้องกันปัญหาเชื้อราในดิน แต่ละครอบครัวจึงมีที่อย่างน้อย 3 แปลงเพื่อสลับปลูกเชิง

หมู่บ้านมณีพฤกษ์อยู่ในพื้นที่ของโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่านอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พื้นที่ที่ 6 ที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2536 ในช่วงปี พ.ศ. 2537-2538 ในหลวงรัชกาลที่ 9 ได้พระราชทานกาแฟสายพันธุ์เบอร์บอน (Bourbon) และคาติมอร์ (Catimor) ให้ชุมชนมณีพฤกษ์ปลูก แต่เมื่อต้องใช้เวลารอถึง 3 ปีจึงจะสามารถสร้างกำไรได้ ชาวบ้านจึงหันกลับไปปลูกเชิงเช่นเดิม แม้จะมีการสนับสนุนการปลูกกาแฟเป็นระยะ ๆ แต่ชาวบ้านก็ไม่ได้ปลูกอย่างจริงจัง จนกระทั่งกาแฟเข้ามามีบทบาทอีกครั้งในปี 2547 เมื่อนายเคเล็บ จอร์แดน ซึ่งเคยอาศัยอยู่ในพื้นที่ในวัยเด็กกลับมาอยู่หมู่บ้านมณีพฤกษ์หมู่ 3 ด้วยความผูกพันกับชุมชนที่อยู่ร่วมกับป่ามาตั้งแต่เกิด อีกทั้งได้มีโอกาสศึกษาการผลิตและคั่วกาแฟจากประเทศสหรัฐอเมริกา จึงตั้งใจส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกกาแฟและเริ่มต้นธุรกิจการผลิตและคั่วกาแฟอย่างจริงจัง กาแฟจะสามารถมาแทนเชิงและลดปัญหาการบุกรุกป่าได้ จึงเริ่มทดลองปลูกกาแฟสายพันธุ์ดี เช่น ปานามา(Panama) เกอิชา (Geisha) และ จาวา (Java) หลังจากการทดลองปลูกถึง 3 ปี นายเคเล็บ จอร์แดน จึงเริ่มถ่ายทอดความรู้เรื่องการปลูกกาแฟ การดูแลรักษา การเก็บเมล็ดให้ชาวบ้าน แม้ในช่วงแรกชาวบ้านจะยังไม่ค่อยสนใจ แต่เมื่อได้เห็นเองว่ากาแฟคุณภาพดีเป็นที่ต้องการของตลาดและขายได้ราคาดีก็สนใจมากขึ้น นายเคเล็บ จอร์แดน พยายามสนับสนุนและให้รางวัลชาวบ้านที่เก็บเกี่ยวผลผลิตอย่างมีคุณภาพด้วยการให้ธาตุอาหารบำรุงดิน และพัฒนาขั้นตอนการคั่วและธุรกิจกาแฟในนาม Gem forest จนได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในสายนักดื่มกาแฟพิเศษ (specialty coffee)

ต่อมานายวิชัย กำเนิดมงคล ย้ายกลับมาอาศัยอยู่ในบ้านมณีพฤกษ์หมู่ 1 ต้องการใช้นโยบายอยู่ร่วมกับป่าอย่างยั่งยืนเพื่อลดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ นายวิชัยเห็นว่าแม้จะทำรายได้แต่ไม่สามารถให้คุณภาพชีวิตที่ดีได้ จึงต้องหาไม่ยืนต้นปลูกเป็นรายได้เสริมเพื่อลดการปลูกพืชเชิงเดี่ยว และเนื่องจากกาแฟเป็นพืชที่เจริญเติบโตได้ดีได้ไร่ไม่ เกษตรกรจะเห็นความสำคัญของการปลูกป่าไปด้วย จึงติดต่อกับนายเคเล็บ จอร์แดนเพื่อซื้อพันธุ์กาแฟที่ดี และได้เริ่มปลูกสายพันธุ์เกอิชาซึ่งเป็นสายพันธุ์ที่ชนะรางวัลระดับโลก หลังจากเริ่มปลูกกาแฟกันไม่กี่คนในปี 2556-2557 นายวิชัยพัฒนากาแฟจนทำให้เกิดวิสาหกิจชุมชน และธุรกิจกาแฟในนาม Coffee the Mhong ในปี 2558 ได้ ปัจจุบันมีชาวบ้านปลูกกาแฟมากถึง 60 ราย บางรายยังต้องรอให้ต้นกาแฟโตพอที่จะให้ผลผลิตจึงจะสามารถเข้าสู่วิสาหกิจอย่างเป็นทางการได้ นอกจากนี้ เนื่องจากพันธุ์กาแฟรามีค่าที่ปลูกเป็นกาแฟพิเศษทำให้เมล็ดกาแฟของหมู่บ้านมณีพฤกษ์ขายได้ในราคาสูงกว่าเมล็ดสายพันธุ์คาติมอร์ที่ภาครัฐส่งเสริม

จากการถอดบทเรียนแนวทางการเปลี่ยนแปลงและแก้ปัญหาของชุมชน ทำให้เห็นประเด็นสำคัญที่ช่วยสร้างการขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่าของชุมชนบ้านมณีพฤกษ์ ดังนี้

1) ทาวิธีในการกระจายรายได้ ให้ชุมชนอยู่ได้ไปพร้อมๆกัน

การที่หมู่บ้านอยู่สูงจากระดับน้ำทะเลถึง 1,200 เมตร ทำให้สามารถปลูกสายพันธุ์พิเศษที่เป็นที่ต้องการในตลาดกาแฟระดับบนได้ เช่น ทิปปิก้า แคททูรา จาวา และเกอิชา¹³⁹ ซึ่งเมื่อผ่านการแปรรูปเป็นเมล็ดกาแฟคั่วจะได้ราคารับซื้อสูงกว่าสายพันธุ์ทั่วไปเช่น คาติมอร์ แม้พันธุ์ที่ปลูกส่วน

¹³⁹ หากความสูงต่ำกว่า 1,000 เมตรจากระดับน้ำทะเล เกษตรกรจะไม่สามารถปลูกสายพันธุ์พิเศษได้

ใหญ่ยังเป็นสายพันธุ์คาติมอร์แต่เกษตรกรให้ความสนใจและเพิ่มการปลูกสายพันธุ์พิเศษ ผลผลิตส่วนใหญ่มาจากบ้านหมู่ 1 (มั่ง) ชาวบ้านจะขายเมล็ดกาแฟสด (เชอร์รี่) ให้กับผู้ที่รับซื้อในพื้นที่เพื่อนำไปแปรรูปต่อ ปัจจุบันมีผู้รับซื้อและแปรรูปในพื้นที่หลักๆ 2 ราย คือ Gem Forest Coffee (มณีพฤกษ์ หมู่ 3) และ Coffee De Mhong (หมู่ 1 และหมู่ 2)

ทั้ง Gem Forest และ Coffee the Mhong สนับสนุนให้ชาวบ้านปลูกกาแฟใต้ร่มไม้ (shade-grown) เน้นคุณภาพ ใช้สารเคมีน้อย ใช้ธาตุบำรุงดินที่ถูกต้อง ราคารับซื้อขึ้นอยู่กับสายพันธุ์กาแฟ เช่น ในปีเพาะปลูก 2563 ผลเชอร์รี่สายพันธุ์คาติมอร์รับซื้อที่ 28 บาทต่อ กก. ทิปปีก้า และจาวาซื้อที่ 40 บาทต่อ กก. เกอิชารับซื้อที่ 100 บาท ต่อ กก. เมื่อถึงช่วงของการเก็บเกี่ยวผลผลิต เกษตรกรจะคัดเชอร์รี่ไปขายภายในวันที่เก็บเกี่ยว Gem Forest และ Coffee the Mhong จะนำเมล็ดเชอร์รี่เข้าสู่กระบวนการแปรรูปทันที จากเชอร์รี่เป็นเมล็ดกาแฟดิบ/กาแฟกะลา (parchment coffee) แปรรูปต่อเป็นกาแฟสาร (green coffee bean) ซึ่งจะถูกนำไปคั่วเพื่อขายในลักษณะเมล็ดกาแฟคั่ว (roasted coffee bean) ต่อไป ขั้นตอนการเพิ่มมูลค่าเหล่านี้มีความละเอียดอ่อนและต้องใช้องค์ความรู้มากเพื่อให้ได้กาแฟรสชาติดี ราคาของเมล็ดกาแฟคั่วสายพันธุ์คาติมอร์อยู่ที่ 1,000 บาทต่อ กก. และราคาของกาแฟสายพันธุ์พิเศษ เช่น ทิปปีก้า ประมาณ 2500 บาท/กก. เกอิชาประมาณ 8,000 บาท/กก.

2) ผู้แปรรูปเป็นคนในชุมชนที่เข้าใจวัฒนธรรมและทัศนคติของคนในชุมชนสามารถหาเงื่อนไขอนุรักษ์ป่าที่เหมาะสมกับคนในชุมชน

ทั้งนายเคลือบ จอร์แดน และนายวิชัย กำเนิดมงคล เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่เชื่อว่า กาแฟที่ปลูกใต้ร่มไม้จะสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในชุมชนได้ ราคารับซื้อที่สูงและเป็นธรรมทำให้ชาวบ้านรู้สึกคุ้มค่าที่จะทยอยปรับเปลี่ยนจากเชิงมาปลูกกาแฟในพื้นที่ขนาดเล็กและเก็บเกี่ยวกาแฟแบบประณีตแทน ทั้งสองสนับสนุนการปลูกอย่างเน้นคุณภาพ ใช้กล้าพันธุ์ที่ดี ทุนโรคทำให้เกษตรกรมีกำลังใจในการปลูก ชาวบ้านหันมาปลูกกาแฟเพิ่มมากขึ้นประมาณร้อยละ 15 ของประชากรทั้งหมด จนกระทั่งผลผลิตเมล็ดเชอร์รี่ในพื้นที่ได้มากถึง 8 ตัน และมีแนวโน้มที่ชาวบ้านจะหันมาปลูกกาแฟเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะนายวิชัย กำเนิดมงคล และเคลือบ จอร์แดนสามารถทำให้ชาวบ้านเห็นว่ากาแฟเป็นพืชเศรษฐกิจที่สร้างรายได้และตอบโจทย์การทำเกษตรอย่างยั่งยืน กาแฟจากมณีพฤกษ์เคยได้รับรางวัลสุดยอดเมล็ดกาแฟไทยจากสมาคมกาแฟพิเศษไทยในงาน Thailand Coffee Fest คะแนนติดอันดับ 1 ใน 3 ทำให้ภาพลักษณ์และชื่อเสียงของหมู่บ้านดีขึ้น นำพาความภาคภูมิใจมาสู่ชาวบ้านมณีพฤกษ์

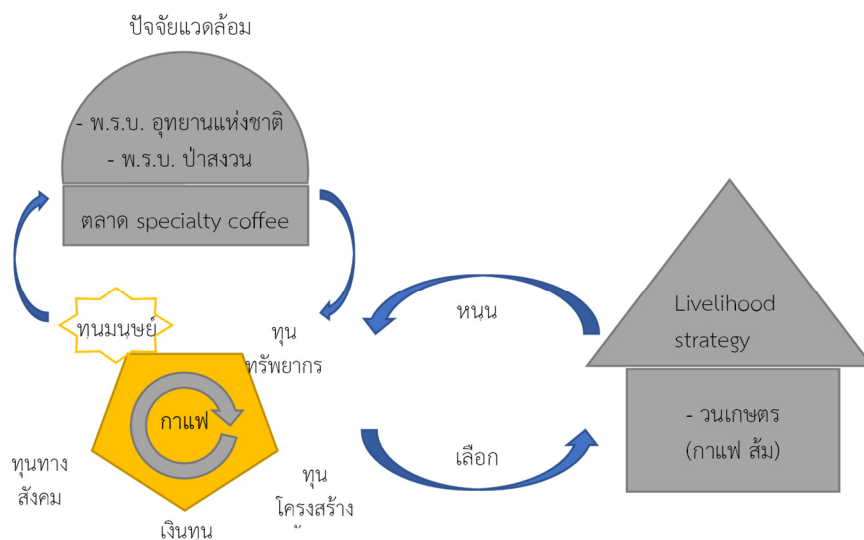
ในเชิงสังคม การปลูกกาแฟใต้ร่มไม้ทำให้ชาวบ้านสามารถสร้างรายได้จากพื้นที่ทำกินในหมู่บ้าน ไม่ต้องเดินทางออกไปทำไร่หรือรับจ้างทำงานนอกพื้นที่ ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว กาแฟยังทำให้เกิดพื้นที่ส่วนกลางที่ชาวบ้านจะมาร่วมพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ มีปฏิสัมพันธ์ และเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ในแง่สิ่งแวดล้อม ชาวบ้านที่ต้องการเข้ากลุ่มปลูกกาแฟ จะต้องปลูกไม้ยืนต้นก่อนเพื่อให้กาแฟมีร่มเงา กาแฟกลายเป็นเครื่องมือในการเพิ่มพื้นที่ป่า แม้การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นอย่างช้าๆ แต่ปัจจุบันชุมชนสามารถจัดการพื้นที่ประมาณร้อยละ 10 ของป่าเสื่อมสภาพให้ดีขึ้น

ผลสรุปการวิเคราะห์ทฤษฎีการสร้างวิถีคนอยู่กับป่าของชุมชนหมู่บ้านมณีพฤษ

ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีมาอย่างต่อเนื่องจากการขยายพื้นที่เพื่อปลูกชิง จุดเปลี่ยนสำคัญคือ มาจากทุนมนุษย์ของชุมชนในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีทั้งผู้ใหญ่บ้านที่หาแนวทางลดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับภาครัฐ นายวิชัย กำเนิดมงคล ชาวบ้านในหมู่ 1 และนายเคเล็บ จอร์แดน ชาวบ้านในหมู่ 3 ที่ใช้กาแฟ shade-grown ที่เติบโตดีควบคู่กับป่า ชับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มทุนของ ชุมชน ยิ่งป่าสมบูรณ์ยิ่งให้ผลผลิตกาแฟดีและเป็นที่ต้องการของตลาดที่เน้นคุณภาพ นั่นหมายความว่า แม้ชาวบ้านจะมีที่จำกัดก็สามารถปลูกกาแฟคุณภาพสูง ไม่จำเป็นต้องเน้นปริมาณก็มีรายได้เพียงพอ ผู้นำทั้งสองสามารถใช้สื่อ social media และตลาด online ในการเชื่อมโยงสินค้าคุณภาพสูงจากพื้นที่กับตลาดบนและได้ราคาสูง ทำให้สามารถรับซื้อผลผลิตจากชาวบ้านที่เป็นเครือข่ายกันได้ในราคาที่ดี เติบโตไปพร้อมกันได้ เมื่อกาแฟสามารถพ่วงไปด้วยกับการท่องเที่ยวทำให้มีรายได้เข้ามาหมุนใช้ในชุมชนมากยิ่งขึ้น

ทั้งนายเคเล็บ จอร์แดน (Gemforest) และนายวิชัย กำเนิดมงคล (Coffee the Mhong) ใช้วิธีการทำให้ชาวบ้านเห็นเอง เริ่มจากไม่มีการขายที่สนใจจริงและสมัครใจลอง จนสามารถขยายความสนใจไปได้มาก กฎกติกาที่มากับกาแฟสร้างเงื่อนไขการดูแลป่าไปพร้อมกัน เช่น ก่อนที่จะเข้ากลุ่มปลูกกาแฟ ชาวบ้านต้องเริ่มจากปลูกต้นไม้ใหญ่ก่อน การที่ทั้งสองท่านเผยแพร่เรื่องราวการใช้กาแฟในการลดพื้นที่การปลูกชิงเป็นการส่งสัญญาณที่ดี ลดความขัดแย้งกับภาครัฐ เยาวชนในชุมชนตระหนักถึงโอกาสจากตลาดกาแฟ เข้ามาศึกษาและเรียนรู้เกี่ยวกับกาแฟมากยิ่งขึ้น และมองว่าวนเกษตรที่มีกาแฟเป็นตัวนำสามารถสร้างวิถีคนอยู่กับป่าได้ เยาวชนไม่เกรงกลัวการกลับบ้านแล้วไม่มีอาชีพ ทั้งนี้ การสนับสนุนจากภาครัฐจำเป็นต้องทำด้วยความเข้าใจจุดมุ่งหมายของชุมชน เพราะการสนับสนุนที่ขาดทิศทางอย่างส่งผลเสียในระยะยาวมากกว่าผลดี เช่น ถ้าแจกพันธุ์ที่ไม่มีคุณภาพมากนัก อาจทำให้ได้ผลผลิตเป็นสายพันธุ์ผสม ชาวบ้านจะไม่สามารถขายกาแฟในราคาที่ราคาสูง เทียบเท่าสายพันธุ์ดั้งเดิมได้

แผนภาพที่ 8. 6 การใช้วนเกษตรขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่าของบ้านมณีพฤกษ์



รูปที่ 6 แสดงการใช้วนเกษตรและตลาดระดับบนขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่าของชุมชน ประเด็นเรียนรู้สำคัญจากกรณีนี้ที่คล้ายคลึงกับกรณีที่ผ่านมา คือ การจะได้จัดสรรที่ดินมากหรือน้อย ไม่ใช่ปัจจัยที่จะสร้างแรงจูงใจสู่การอนุรักษ์ เพราะหากได้รับจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่แต่ถ้ายังอยู่ใน กระแสพิชเชิงเดี่ยว ก็จะไม่สามารถสร้างประโยชน์ใดๆ ได้ สภาพป่าต้นน้ำยังไม่ได้รับการฟื้นฟูดูแล เช่นเดิม แต่ถึงแม้เป็นพื้นที่ขนาดเล็ก แต่หากสามารถหารายได้ได้เพียงพอจากพืชที่ต้องเติบโตได้ดี พร้อมกับการอนุรักษ์ การจัดสรรที่ดินก็จะได้ประโยชน์อย่างแท้จริง

4. การสังเคราะห์องค์ประกอบของวิถีคนอยู่กับป่าและความเป็นไปได้ภายใต้บริบทกฎหมายป่าไม้ไทย

จากกรณีศึกษาทั้งสามกรณี แสดงให้เห็นว่า ทุนดั้งเดิมในพื้นที่สำคัญมากในการหาโอกาสขับเคลื่อนชุมชนไปสู่วิถีที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ ชุมชนดั้งเดิมที่ยังมีวัฒนธรรมจารีตประเพณี เหนียวแน่น มีทุนทางสังคมสูงมากอย่างในกรณีของบ้านห้วยหินลาดนั้นก็จะสามารถใช้ไ้ร่หมุนเวียน เป็นกลไกขับเคลื่อนทุนด้านต่างๆ หาวี้อยู่ร่วมกับป่าได้ ในกรณีบ้านมณีพฤกษ์ ก็มีทุนมนุษย์สูงมาก พอที่จะหาโอกาสใช้ลักษณะพิเศษของพื้นที่ที่ตนอยู่ให้เป็นประโยชน์ ใช้กาแฟพิเศษเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนทุนและใช้ประโยชน์ตลาด ในกรณีบ้านน้ำมิด ทุนเดิมของชุมชนมีอยู่ไม่มากนักแต่ยังมีทุน มนุษย์และทุนทางสังคมเหลืออยู่บ้าง หัวหน้าหน่วยๆ เปรียบเหมือนเป็นทุนมนุษย์ของชุมชน เข้าไป สร้างบริบทแวดล้อมเชิงสถาบันให้มีความยืดหยุ่นพอที่ชุมชนจะสามารถใช้วิถีเกษตรผสมผสาน ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่จนสามารถคืนพื้นที่ป่าได้แม้จะต้องใช้เวลานานเกือบ 10 ปี

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ลักษณะการขับเคลื่อนในทั้งสามพื้นที่ประสบความสำเร็จคือ 1) การที่ ผู้นำการขับเคลื่อนและชุมชนสามารถหาโอกาสที่สร้างแรงจูงใจให้คนในชุมชนเห็นประโยชน์ของการ อนุรักษ์ด้วยตนเอง เห็นว่าตนอยู่ได้ก็ต่อเมื่อป่าอยู่ได้และรายได้จะดีขึ้นหากป่าสมบูรณ์ขึ้น ความ

เข้าใจเหล่านี้นำไปสู่ 2) การวางกฎ กติกา บทลงโทษสำหรับชุมชนเอง เป็นรูปแบบการจัดการที่คนภายในชุมชนกำกับดูแลซึ่งกันและกัน มีระบบแบ่งปันผลประโยชน์ มีความเป็นเจ้าของ ซึ่งยากที่คนนอกจะสามารถวางรูปแบบการจัดการให้ชุมชนได้ เพราะคนภายนอกจะขาดข้อมูลที่จำเป็นในการรักษาสมดุของแรงจูงใจ (imperfect information) ในชุมชนที่เข้มแข็งพอสามารถหาวิธีบริหารจัดการที่ดินในลักษณะ common pool resource ได้ โดยมองการดูแลรักษาพื้นที่โดยรวมเป็นหลัก ไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง เช่น ไร่มุมนเวียนที่เป็นเจ้าของร่วมกัน สามารถสลับสับเปลี่ยนพื้นที่ที่จะใช้เพาะปลูกได้ หรือ กรณีน้ำมีด ที่แลกเปลี่ยนกันพื้นที่กันเพื่อให้คนอื่นๆสามารถขุดนาได้ด้วยเช่นกัน หรือ กรณีข้อตกลงเลี้ยงกระบือในป่า ที่ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าของแปลงผักต้องล้อมรั้วเองเพื่อป้องกันกระบือของชาวบ้านรายอื่นๆ เข้าไปกินต้นอ่อน

การจัดการภายในด้วยกฎ กติกาชุมชนเพื่อรักษาสมดุแรงจูงใจในการอนุรักษ์และให้ชุมชนอยู่รอดได้ไปพร้อมกัน ทำให้หลายชุมชนพยายามผลักดันประเด็นสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร อย่างไรก็ดี ทิศทางเรื่องการยอมรับสิทธิชุมชนของในบริบทกฎหมายไทยยังไม่ชัดเจนนัก¹⁴⁰

แม้ไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาและปฏิญญาระหว่างประเทศที่เปิดกว้างในเรื่องสิทธิชุมชนและเน้นสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในด้วยชุมชนเองแต่กฎหมายหลักของไทยยังไม่ให้ความสำคัญเรื่องนี้

ไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาหลายฉบับที่มีเนื้อความระบุถึงสิทธิของชุมชนดั้งเดิมและการคุ้มครองสิทธิเหล่านี้นั้น เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity; CBD) อนุสัญญาฉบับที่ 169 ว่าด้วยประชากรชนพื้นเมืองและชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. 2532 (Indigenous and Tribal Populations Convention, 1989) และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ; UNDECLIPS) ทั้งหมดล้วนแต่มีเนื้อหาไปในทางเดียวกัน คือ ภาคีจะสงวนรักษาวิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ที่ปรากฏในการดำเนินชีวิตและสืบทอดตามประเพณีและการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ให้รัฐคุ้มครองโดยเคารพต่อวิถีชีวิตที่แตกต่างโดยเฉพาะประเพณีจารีตของชนพื้นเมืองและชนเผ่าและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างชนกลุ่มนี้กับผืนดินที่พวกเขาจับจองมาแต่ดั้งเดิม **แม้ไทยจะยอมรับหลักการในระดับสากลเหล่านี้แต่หลักการในกฎหมายไทยกับแนวทางปฏิบัติเรื่องสิทธิชุมชนของไทย มีความย้อนแย้งและไม่ชัดเจน**

เรื่องสิทธิชุมชนเคยได้รับการสนับสนุนมากในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 66-67 ส่วนที่ 12 มีใจความให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ซึ่งต่อมาในปี 2553 รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

¹⁴⁰ ดูตารางเปรียบเทียบประเด็นสิทธิชุมชนที่ปรากฏในกฎหมายของไทย เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กับแนวทางสิทธิชุมชนที่ชุมชนต้องการผลักดันและนิยามสิทธิชุมชนตามอนุสัญญาและปฏิญญาระหว่างประเทศ ในภาคผนวก 1

พ.ศ. 2553 ซึ่งหลักการสำคัญของโฉนดชุมชน คือ ให้สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน ทุกคนในชุมชนสามารถเป็นเจ้าของ ร่วมกันและที่ดินเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทได้ แต่ไม่ใช่การให้เชิงปัจเจก คนในชุมชนห้ามขายที่ดิน แก่บุคคลภายนอกชุมชน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินต้องผ่านคณะกรรมการของชุมชนทำให้ตัด โอกาสการซื้อขายที่ดินออกไป และทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องไม่ปล่อยให้ทิ้งร้าง วางเปล่า โดยเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศน์¹⁴¹ อีกทั้ง มติกรม. 3 สิงหาคม 2553 ได้กำหนดแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงและการจัดการ ทรัพยากร โดยให้ยุติการจับกุมและใช้กลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน อยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยในระยะยาวให้ พิจารณาเพิกถอนพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือป่าสงวนที่ทับซ้อนกับที่ทำกินและที่อยู่ อาศัยหากพิสูจน์ได้ว่าชุมชนอยู่ในพื้นที่มานานก่อนรัฐประกาศกฎหมาย จึงเหมือนว่า ในเวลานั้น ภาครัฐยอมรับระบบไร่หมุนเวียนซึ่งเป็นวิถีวัฒนธรรมของกะเหรี่ยงที่เอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่าง ยั่งยืน และผลักดันให้เป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม รวมถึงยอมรับการจัดการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในลักษณะโฉนดชุมชน

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานโฉนดชุมชนมีปัญหาติดขัดมาตลอดเนื่องจากยังไม่มี พ.ร.บ. โฉนด ชุมชนออกมารองรับโดยเฉพาะ จึงก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำเนินงาน และขาดองค์กรกลางที่ เป็นเจ้าภาพ ต่อมา รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 แม้จะมีกล่าวถึงสิทธิชุมชนอย่างกว้างๆ ในมาตรา 43 แต่ไม่ได้มีการพิจารณาแยกส่วนสิทธิชุมชนออกมาอย่างชัดเจนเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ใน ทำนองเดียวกัน แม้จุดประสงค์หนึ่งของ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 คือการปรับปรุง กฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทาง ชีวภาพ และตราพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม และต้องการแก้ไขปัญหาคนอยู่ในป่า แต่ก็ได้มีการกำหนดหมวดที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนไว้โดยเฉพาะ จะมีการกล่าวถึงโดยแทรกไว้ในส่วน ต่างๆ เช่น ในมาตรา 64 ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สืบหาการถือครองที่ดินของ ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งและมีแผนงานช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ และให้มีหลักเกณฑ์การพิจารณา คุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนภายใต้โครงการที่จะดำเนินการ รวมถึงหน้าที่ของ บุคคลเหล่านั้นในการอนุรักษ์ ปันฟู ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ทำให้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ จากนักวิชาการและภาคประชาสังคมว่า ประเด็นสิทธิของชุมชนดั้งเดิมที่ขาดหายไปจากพ.ร.บ.

¹⁴¹ ปัจจุบันมีชุมชนที่ยื่นคำขอโฉนดชุมชน ทั้งหมด 486 ชุมชนในจำนวนนี้มีพื้นที่ที่คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) เห็นชอบแล้วแต่อยู่ระหว่างรอหน่วยงานเจ้าของพื้นที่อนุญาต 58 ชุมชน แบ่งเป็นภาคกลาง 4 ชุมชน ภาคเหนือ 18 ชุมชน ภาคอีสาน 15 ชุมชน และภาคใต้ 21 ชุมชน สำหรับพื้นที่ที่ได้รับการออกโฉนดชุมชนแล้วมีทั้งหมด 4 แปลง ได้แก่ ชุมชนคลองโยง ต. คลองโยง อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม 2 แปลง ชุมชนบ้านแม่ยาว ต.นครเจดีย์ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน และชุมชนพระธาตุขิงแกง ต.พระธาตุ ขิงแกง อ.จุน จ.พะเยา

อุทยานแห่งชาติฉบับดังกล่าว¹⁴² โดยที่ประชาชนไม่สามารถชี้แจงเนื้อหา เงื่อนไขหรือนิยามที่อาจละเมิดต่อสิทธิชุมชนได้ เช่น นิยามของป่า ที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนดั้งเดิม¹⁴³

ในกรอบวิธีคิด (mindset) ของรัฐที่ต้องการการเป็นเจ้าของร่วมกัน มีส่วนในการจัดการวิถีคนอยู่กับป่า ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าภาครัฐเข้าใจกระบวนการสร้างวิถีคนอยู่กับป่าของชุมชน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติรัฐยังไม่มีเครื่องมือที่จะมาจัดการกับแรงจูงใจของคนในชุมชนในการดูแลป่ามากนัก นอกจากการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะควบคุมสั่งการและแบบ one size fits all เป็นการสร้างบริบทแวดล้อมที่อาจจะเป็นประโยชน์กับบางพื้นที่ที่ทุนเดิมของชุมชนมีต่ำมากและยังไม่สามารถชะลอการบุกรุกทำลายป่าได้ แต่ก็อาจทำลายฐานทุนและวิถีของชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าอยู่แล้ว เช่น กลุ่มกะเหรี่ยงที่ยังยึดมั่นในวิถีไร่หมุนเวียนที่จะต้องตัด ฟัน โค่นเผาไร่เหล่า การจำกัดพื้นที่ที่ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ให้น้อยลงไปอีก จะส่งผลกระทบต่อรอบการหมุนของไร่หมุนเวียนนำไปสู่ปัญหาที่ดินและทรัพยากรอื่นพื้นตัวไม่ทัน อาจไปสร้างแรงจูงใจให้ชาวบ้านต้องพึ่งสารเคมีและเข้าสู่วงจรอุปาทนของการปลูกพืชเชิงเดี่ยวในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในกรณีบ้านหินลาดใน ชุมชนมีเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรสามารถฟื้นฟูพื้นที่เสียหายอย่างรุนแรงจากสัมปทานป่าไม้ ในฐานะที่เป็นชุมชนดั้งเดิมที่ดูแลและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ก่อนการประกาศเขตอุทยานจึงผลักดันโฉนดชุมชนเพื่อให้กฎหมายรับรองสิทธิที่แยกพื้นที่ของชุมชนออกมาจากเขตอุทยานหรือป่าสงวน (ลักษณะการแยกออกมาที่คล้ายกับกรณีที่ดิน สปก. ออกมาจากพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานอย่างชัดเจน) ดังนั้น ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิชุมชนใน พ.ร.บ. อุทยาน 2562 ผวนกับแนวทางปฏิบัติในพื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรี 26 พฤศจิกายน 2561 ที่เห็นชอบตามหลักการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)¹⁴⁴ 18 มิถุนายน 2561 สร้างความสับสนให้กับชุมชนที่ผลักดันเรื่องโฉนดชุมชนมาตลอดว่าพื้นที่ที่ตนอยู่จัดอยู่ในสถานะใดและตนมีสิทธิ์เพียงใดในพื้นที่ อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นใจในความเป็นเจ้าของและแรงจูงใจในการรักษาพื้นที่ต่อไป

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

วิถีคนอยู่กับป่าที่แท้จริงจะเกิดขึ้นไม่ได้หากชุมชนไม่มีโอกาสในการออกแบบรูปแบบการจัดการการใช้พื้นที่ กฎกติกา หรือไม่มีโอกาสเลือกกลไกที่ใช้ขับเคลื่อนในชุมชนด้วยตนเอง และวิธีนี้จะถูกกำหนดด้วยวิธีการเกษตรที่แต่ละชุมชนเลือก ด้วยสภาพภูมิประเทศที่ต่างกัน อยู่บนพื้นที่สูงที่ระดับต่างกัน ทุนในชุมชนที่ต่างกันทำให้แต่ละชุมชนเลือก livelihood strategy ที่แตกต่างกันไป ทุนทางสังคมเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดกฎ กติกาที่มีประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรร่วม (common pool resource) ได้ในรูปแบบที่รัฐอาจไม่สามารถเข้าไปจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะ 1) ภาครัฐอาจไม่เข้าใจระดับทุนดั้งเดิมของแต่ละชุมชน จึงไม่สามารถดึงทุน

¹⁴² พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคสช.และนายกรัฐมนตรีไม่ลงนามรับรองร่าง พ.ร.บ. อุทยานฯ ฉบับประชาชน นำไปสู่การที่สมาชิกองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติยื่นฟ้องพลเอกประยุทธ์ต่อศาลปกครอง โดยกล่าวว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกีดกันทำให้ภาคประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการวิสามัญร่วมพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ตลอดจนไม่สามารถเข้าไปชี้แจงเนื้อหาที่อาจละเมิดต่อสิทธิชุมชนได้

¹⁴³ ดูตารางในภาคผนวก 2

¹⁴⁴ ดูภาคผนวก 3

อย่างหนึ่งอย่างใดมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ และ 2) ภาครัฐไม่มีเครื่องมือในการขับเคลื่อนวิถี “คนอยู่กับป่า” ที่เหมาะสมกับบริบทแต่ละชุมชน ดังนั้นนโยบายของภาครัฐที่ไปเป็นเสมือนบริบทแวดล้อมเชิงสถาบันจึงต้องระมัดระวังไม่ให้ส่งผลทางลบต่อกลไกการทำงานในชุมชน เพราะการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการภายในของชุมชนโดยขาดความเข้าใจ อาจส่งผลทางลบกับทุนดั้งเดิมของชุมชนมากกว่าการไปเพิ่มทุน แต่ภาครัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดการบริบทแวดล้อมให้เกื้อหนุนและยืดหยุ่นพอกับการเพิ่มทุนของชุมชน

ด้วยวิถี “คนอยู่กับป่า” ที่หลากหลายขึ้นอยู่กับวิถีเกษตร พื้นที่ภาคเหนือสามารถพัฒนาต่อเนื่องไปโดยใช้จุดเด่นของความหลากหลายนี้ หลักฐานความสำเร็จของแต่ละชุมชนในการหากลไกในการจัดการทรัพยากรร่วม สนับสนุนแนวทางที่นำเสนอโดย Ostrom (1990) และจะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์เชิงปัจเจกไม่ใช่ปัจจัยสู่ความสำเร็จ แต่ norm หรือ กฎ กติกาที่ชุมชนออกแบบเองทำให้ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรได้ โดยที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องแทรกแซงมาก เพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ดังนั้นนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ควรเปิดช่องสำหรับชุมชนที่มีบริบทแตกต่างกัน บางชุมชนมีเครื่องมือที่ชัดเจนอยู่แล้วในการบริหารจัดการพื้นที่ป่า บทบาทภาครัฐควรเป็นการสร้างปัจจัยแวดล้อมที่หนุนเสริมการจัดการชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องแทรกแซงมาก สำหรับชุมชนที่ยังไม่มีกลไกชัดเจน ขาดเครื่องมือ ทุนของชุมชนอยู่ในระดับต่ำหรือได้ถูกบริบทพิษเชิงเดี่ยวเปลี่ยนวิถีชีวิตดั้งเดิมไปหมดแล้วและยังไม่เห็นแนวทางชัดเจนว่าจะสร้างวิถี คนอยู่กับป่า ได้อย่างไร ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนกระบวนการที่จะเข้ามาช่วยเพิ่มทุนของชุมชน และสร้างปัจจัยแวดล้อมให้ยืดหยุ่นพอประมาณที่ชุมชนจะสามารถใช้ประโยชน์ได้ นั่นหมายความว่า แนวทางของคทช และพรบ.อุทยานแห่งชาติ 2562 ซึ่งมีความชัดเจนเรื่อง การจับพิถักขอบเขต การป้องกันการบุกรุกเพิ่ม คุณสมบัติของคนที่มีสิทธิอาศัยอยู่และทำกิน ตลอดจนเงื่อนไขการอาศัยอยู่และทำกินในพื้นที่อาจจะเหมาะสมกับหลายชุมชนที่ต้องการความชัดเจนเรื่องนี้เป็นจุดตั้งต้นและยังขาดกลไกภายในที่ช่วยขับเคลื่อนวิถีคนอยู่กับป่า แต่อาจจะเป็นข้อจำกัดเกินไปสำหรับชุมชนดั้งเดิมที่มีวิถีเฉพาะในการอยู่กับป่าอย่างอนุรักษ์ มีหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงความสามารถในการรักษาวิถีคนอยู่กับป่าที่เหมาะสมจนสามารถดูแลอนุรักษ์พื้นที่ได้เป็นอย่างดีเป็นเวลายาวนาน วิถีเหล่านี้ควรได้รับการศึกษาเรียนรู้และยอมรับทางกฎหมาย และกฎหมายที่เหมาะสมอาจจะไม่ได้อิงอยู่กับฐานกฎหมายอุทยานที่ดีความยืดหยุ่นตามขอบเขตทางภูมิศาสตร์เป็นหลัก แต่อาจอิงกรอบหรือขอบเขตทางวัฒนธรรมหรือวิถีดั้งเดิมที่ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์แทน

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ นโยบายหรือโครงการของภาครัฐที่จะช่วยเพิ่มทุนของชุมชนควรทำในลักษณะโครงการระยะยาวและจำเป็นต้องมีเจ้าภาพที่ชัดเจนในการทำงานเชิงบูรณาการ เพราะในการเข้าไปมีบทบาทขับเคลื่อนในชุมชน จำเป็นต้องเข้าใจทุนของชุมชน และร่วมกับชุมชนในการหาทางออกหรือหาเครื่องมือร่วมกัน กระบวนการนี้ต้องใช้ระยะเวลาและอาศัยการคิดนอกกรอบจึงสามารถหาเครื่องมือที่ตอบโจทย์เรื่องแรงจูงใจของคนในชุมชนได้อย่างในกรณีของกลุ่มน้ำมิด นอกจากนี้ ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนรูปแบบจากการช่วยเหลือระยะสั้นโดยที่ยังไม่เข้าใจความต้องการ

ของชุมชนเป็นโครงการระยะยาวมากขึ้น อาจเป็นการสนับสนุนโครงการพี่เลี้ยงหรือ mentor ที่จะทำงานร่วมกับชุมชน เช่น พี่เลี้ยงที่มีความเข้าใจตลาดและสามารถเชื่อมชุมชนกับตลาด การหาแนวทางเพิ่มมูลค่าจากทรัพยากรในพื้นที่ จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนในพื้นที่ป่าที่มีประชากรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หรือมีคนกลับเข้ามาอยู่ในพื้นที่มากขึ้นอย่างในกรณีของหมู่บ้านมณีพฤกษ์ หากสามารถเชื่อมตลาดกับวิถีเกษตรที่ชุมชนเลือกได้อย่างสมดุลก็จะสามารถสร้างงานในพื้นที่ได้ ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่จำกัดได้ ซึ่งจำเป็นมากภายใต้บริบทกฎหมายป่าไม้ของไทยที่ชุมชนไม่มีโอกาสขยายพื้นที่อีกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมป่าไม้ (2563) พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 สืบค้นจาก <http://forestinfo.forest.go.th/Content/file/law136-290562-71.pdf> เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2563
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2562) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรองประกอบพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 สืบค้นจาก <http://portal.dnp.go.th/Content/nationalpark?contentId=24139> เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2563
- เขมรัฐ เกลิงศรี และสิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน.(2560). ธุรกิจการเกษตรบนพื้นที่สูงกับความยั่งยืน: บทเรียนและข้อเสนอในการพัฒนา.เอกสารเผยแพร่สำนักประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย
- คณะรัฐมนตรี.(2553).รายงานมติครม. 3 สิงหาคม 53 เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง. สืบค้นจาก https://web2012.hrdi.or.th/public/files/pol_y43.pdf เข้าถึงเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563
- ชูชัย สมितिไกร. (2542). แนวทางการจัดการพฤติกรรมสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยชุมชน. เอกสารประกอบ การสอนกระบวนวิชาจิตวิทยาสิ่งแวดล้อม ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2542 สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ณิชาอร ท้าพระเจริญ.(2558). ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการจัดการป่าชุมชนบ้านช่องแคบ ตำบลท่าเสา อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ทินกฤต นุตวงศ์. (2554). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน: กรณีศึกษาชุมชนบ้านทุ่งยาวกับชุมชนบ้านหนองไข. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นเรศ นาเมืองรักษ์ , ปวีณา ภูมิแดนดิน, นฤมล GANGKUT , ดิษยพงษ์ หกสุวรรณ. (2560). การศึกษาปัจจัยที่มีความสำคัญในการจัดการป่าชุมชนตามความคิดเห็นของประชาชน : กรณีศึกษาป่าชุมชนโคกหนองโน ตำบลหนองโน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม. วารสารช่อพะยอม, 28(1), 87-95.
- ประชากรธรรม (2553) เครือข่ายองค์กรชุมชน 15 จังหวัดเหนือ ร่วมแถลงการณ์ปฏิรูปที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย สืบค้นจาก <https://prachatham.com/th/node/7124> เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2563

- ประเสริฐ ตรีการศุภกร. (2540). การสืบทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบการทำไร่หมุนเวียนของชุมชนเผ่ากะเหรี่ยง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษาเกษตรกรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2539) ภูมิปัญญาในเวศวิทยาชนพื้นเมือง: ศึกษากรณีชุมชนกะเหรี่ยง ในป่าทุ่งใหญ่นเรศวร กรุงเทพฯ : โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ
- พรเทพ ศรีธนาธร. (2556). นวัตกรรมจัดการป่าชุมชนท้องถิ่น อย่างยั่งยืน : กลไกการจัดการมีส่วนร่วม และความสำเร็จของชุมชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชนห้วยแม่หิน จังหวัดลำปาง.วารสารศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา, 5(9), 99-115.
- ไพสิฐ พาณิชย์กุลและคณะ . (2559). รายงานฉบับย่อ สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนิน เขตวัฒนธรรมพิเศษไร่หมุนเวียนในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา ข้อพิพาทกรณีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ . จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/oic/Article-9/Research/รายงานฉบับย่อ-สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง.pdf.aspx> ค้นหามาเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563
- ยศ สันตสมบัติ (2542) ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เชียงใหม่: นพบุรีการพิมพ์
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. (2551). **หนึ่งทศวรรษรางวัลลูกโลกสีเขียว**. กรุงเทพฯ: การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย.
- สมาคมปกากะญอเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (2561) **ตำ อาะ เลอะ คี : อาหารในไร่หมุนเวียน = Taj Auf Le Quv : Cooking in the Rotational Farming** กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง
- ส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน (2563) **ฐานข้อมูลป่าชุมชน** กรมป่าไม้ สืบค้นจาก <https://www.forest.go.th/community-extension/category/database/> เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2563
- สำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2563) **เอกสารระบบติดตามการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์** สืบค้นจาก <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMzBkNzVjZjOtYjAwZS00YTJjLTg1YmMtNGMzNWViMzhkNDhiliwidCI6ImEwOTU3ZjBhLTRhZjctNGExYy04ODQyLWYzZjczZWQ5OTU1YSIsImMiOiEwOj0%3D%3D> เข้าถึงเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2563,
- สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และ เขมรัฐ เถลิงศรี. (2558). **ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กับการสูญเสียพื้นที่ป่า: ปัญหาและทางออก. เอกสารเผยแพร่สำนักประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิง**

นโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย”.สถาบันคลังสมองร่วมกับ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย

เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ (บก.). (2536). **ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา
เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ. สถาบันชุมชน
ท้องถิ่นพัฒนา.

Chankrajang, T. (2019) **State-community property-rights sharing in forests and its
contributions to environmental outcomes: Evidence from Thailand's
community forestry** *Journal of Development Economics*, 138, 261-273

Coase R. H. (1960) **The Problem of Social Cost**. *Journal of Law and Economics*, Vol.
3, 1-44

DFID (DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT) (1999) **Sustainable
Livelihoods Guidance Sheets**

Kunstadter, P., Chapman E. C., Sabhasri S. (Eds.) (1978) Farmers in the Forest,
University of Hawaii Press, Honolulu

Nakano, K. (1978) **An ecological study of swidden agriculture at a village in
northern Thailand**. *Tonan Ajia Kenkyu (South East Asian Studies)*, 16, 411-446

Ostrom, E. (1990). **Governing the Commons**. New York : Cambridge University.

Pagdee, A., Kim Yeon-su and Daugherty P.J. (2006). **What Makes Community Forest
Management Successful: A Meta-Study From Community Forests
Throughout the World**. *Society and Natural Resources*, 19, 33–52

Sajise, P. (2014) **Biodiversity and Swidden Agroecosystems: An analysis and some
implications**. in *Shifting cultivation and environmental change: Indigenous
People, Agriculture and Forest Conservation*, edited by Malcolm F. Routledge:
London and New York

Schmidt-Vogt, D. (1998) **Defining Degradation: The Impacts of Swidden on Forests
in Northern Thailand** *Mountain Research and Development*, Vol. 18, No. 2,
135-149

Siebert S.F. and Belsky J.M. (2014) **Historic livelihoods and land uses as ecological
disturbances and their role in enhancing biodiversity: An example from
Bhutan**. *Biological Conservation*, 177, 82-89

- Van Noordwijk M., Bizard V., Wangpakapattanawong P., Tata H. L., Villamor G. B., Leimona B. (2014) **Tree cover transitions and food security in Southeast Asia**. *Global Food Security*, 3: 3–4, 200-208
- Wietze Lise.(2000). **Factors influencing people's participation in forest management in India**. *Ecological Economics*, 34, 379–392

ภาคผนวก

1. เปรียบเทียบนิยามสิทธิชุมชนสากลและนิยามในกฎหมายประเทศไทย

แหล่งที่มา	นิยามสิทธิชุมชน/ชนพื้นเมืองและชนเผ่า
นิยามระดับสากล	
อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity ; CBD)	มาตรา 8(j) ระบุว่า ภาคีอนุสัญญาฯ จำต้องให้ความเคารพ สงวนรักษา และดำรงไว้ซึ่งความรู้, การประดิษฐ์คิดค้น, และวิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นซึ่งปรากฏในการดำเนินชีวิตที่สืบทอดมาตามประเพณี ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ด้วยความเห็นชอบและการเข้าร่วมของผู้ทรงความรู้ เจ้าของ การประดิษฐ์คิดค้น และผู้ถือปฏิบัตินั้นๆ และสนับสนุนการ แบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ความรู้, การประดิษฐ์คิดค้น, และวิถีปฏิบัติดังกล่าวอย่างเท่าเทียม ส่วนข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกล่าวถึงการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามธรรมเนียมนิยม โดยสอดคล้องกับการถือปฏิบัติตามชนบประเพณี วัฒนธรรม (มาตรา 10(c)) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (มาตรา17.2) และความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และการใช้เทคโนโลยี(มาตรา18.4) โดยประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ลงนามในอนุสัญญา พยายามดำเนินงานตามข้อตกลง โดยจากรายงานแห่งชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2562) มีการตั้งเป้าหมายไอจี E18 ว่าด้วยความรู้และวิถีปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่น โดยภาครัฐได้สนับสนุนและส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ดั้งเดิม เหล่านี้ อาทิ การรวบรวมจัดทำฐานข้อมูลความรู้ดั้งเดิม การสนับสนุนต่อยอดผลิตภัณฑ์จากทรัพยากรชีวภาพในท้องถิ่น สนับสนุนการเพิ่มมูลค่าการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และธุรกิจชีวภาพด้วยการใช้สิทธิบัตรที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เป็นไปโดยสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 43 ที่ระบุให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิถีการที่กฎหมายบัญญัติ
สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office ; ILO)	ในทัศนะของ ILO สภาพการทำงานของชนพื้นเมืองและชนเผ่า มักจะอยู่ต่ำกว่ามาตรฐาน แรงงานของประเทศและมาตรฐานสากล เนื่องจากถูกบังคับให้อยู่ตามชายขอบในหลายสังคมมักทำให้ชนกลุ่มนี้หลีกเลี่ยง ออกจากชุมชน และกลายเป็นผู้ย้ายถิ่น กอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในวงกว้าง มีการใช้ป่าในเชิงพาณิชย์ ตอบสนองการขยายตัวของเมือง ทำให้จำต้องออกไปหางานเลี้ยงชีพนอกชุมชนดั้งเดิมของตนเพื่อความอยู่รอด อคติและการกีดกันเช่นนี้ยังมีอยู่ทั่วไปในหลายสังคม และในบางครั้งการที่ชนกลุ่มน้อยไม่มีสัญชาติ ไม่มีสถานะทางกฎหมาย และไม่สามารถถือครองที่ดิน ทำให้พวกเขาไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 169 ว่าด้วยประชากรชนพื้นเมืองและชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. 2532 (Indigenous and Tribal Populations Convention, 1989) ระบุถึงการให้ความคุ้มครองโดยคำนึงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม และความหลากหลายทางชีวภาพโดยรวม ให้ความเคารพต่อวิถีชีวิตที่แตกต่าง โดยเฉพาะประเพณี จารีตของชนพื้นเมืองและชนเผ่า

แหล่งที่มา	นิยามสิทธิชุมชน/ชนพื้นเมืองและชนเผ่า
	และความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจระหว่างชนกลุ่มนี้กับผืนดินที่พวกเขาจับจองมาแต่ดั้งเดิม โดยอนุสัญญาฉบับนี้มุ่งที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติในเรื่องการรับเข้าทำงาน, การได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียม,สวัสดิการด้านสุขภาพและสังคม และสิทธิในการร่วมสมาคม รวมถึงเรียกร้องให้รัฐบาลปรึกษาหารือกับประชาชนที่เกี่ยวข้องเรื่องมาตรการทางกฎหมายและการปกครอง กำหนดสิทธิของประชาชนกลุ่มนี้ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติที่สำคัญ อาทิ ข้อ 5 – กำหนดให้รัฐที่ให้สัตยาบันยอมรับและสงวนรักษาคุณค่าทางสังคมวัฒนธรรม ศาสนา และจิตวิญญาณของชนพื้นเมืองและชนเผ่าพื้นเมือง และเคารพบูรณภาพของคุณค่า วิถีปฏิบัติและสถาบันของพวกเขา ข้อ 14 – กำหนดให้รัฐที่ให้สัตยาบันพึงยอมรับในกรรมสิทธิ์ และสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินที่ประชาชนที่เกี่ยวข้องครอบครองแต่เดิม และรัฐพึงกำหนดกฎระเบียบในระบบกฎหมายแห่งชาติอย่างเพียงพอ เพื่อแก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิ์ในที่ดินของชนพื้นเมืองและชนเผ่าพื้นเมือง
ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ; UNDECRIPS)	ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิ ชนเผ่าพื้นเมือง นับเป็นเครื่องมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ครอบคลุมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมืองอย่างกว้างขวางที่สุด ประกอบด้วย 9 หมวด จำนวนรวม 45 ข้อ โดยข้อที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางวัฒนธรรมและที่ดิน มีดังต่อไปนี้ ข้อ 5 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะรักษาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตน ในขณะเดียวกันก็มีสิทธิมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของรัฐ ข้อ 6 ชนเผ่าพื้นเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะได้สัญชาติ ข้อ 10 ชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องไม่ถูกบังคับโยกย้ายออกจากที่ดินหรืออาณาเขตของตน การโยกย้ายไปอยู่ที่ใหม่จะทำได้หากไม่ได้รับการยินยอมอย่างเต็มที่ โดยมีการแจ้งความ ยินยอมล่วงหน้า และการโยกย้ายถิ่นฐานไปใหม่ต้องเกิดขึ้นหลังจากมีการตกลงเรื่องการชดเชยอย่างเป็นธรรมและยุติธรรม และหากเป็นไปได้จะต้องให้ทางเลือกในการย้ายกลับมายังที่เดิมได้ ข้อ 18 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของตน โดยผ่านตัวแทนจากชนเผ่าเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตัวแทนจะถูกเลือกโดยชนเผ่าพื้นเมืองและมีการเลือกตามขั้นตอนวิธีการของชนเผ่าพื้นเมือง และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะดำรงและพัฒนาสถาบันที่ทำหน้าที่ตัดสินใจไว้ ข้อ 26 1. ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากรที่ดินเคยเป็นเจ้าของ ครอบครอง เคยใช้สอย หรือเคยได้มา 2. ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของ ใช้ประโยชน์ พัฒนาและควบคุมที่ดิน อาณาเขตและทรัพยากร และรวมถึงสิ่งอื่นๆ ซึ่งเคย ครอบครองโดยเหตุผล

แหล่งที่มา	นิยามสิทธิชุมชน/ชนพื้นเมืองและชนเผ่า
	ที่เป็นเจ้าของแต่ดั้งเดิม หรือเคยประกอบอาชีพแบบดั้งเดิม หรือเคยใช้ แต่ดั้งเดิมมา 3. รัฐควรให้การรับรองและการคุ้มครองทางกฎหมายในเรื่องที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากร ซึ่งการรับรองนี้ ควรกระทำโดยเคารพต่อธรรมเนียม ประเพณี ของการครอบครอง ที่ดินของชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้อง ข้อ 32 1. ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะกำหนดและลำดับความสำคัญเรื่องการพัฒนาและ ยุทธศาสตร์ต่างๆ ในเรื่องที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากร 2. รัฐควรหรือและร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านสถาบันที่เป็น ตัวแทน เพื่อให้ชนเผ่าพื้นเมืองแจ้งล่วงหน้าให้ความยินยอมอย่างเต็มใจ ก่อนมีการอนุมัติโครงการใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อที่ดิน อาณาเขต และ ทรัพยากร โดยเฉพาะการพัฒนาการใช้ประโยชน์ และการหาประโยชน์จาก แร่ธาตุน้ำหรือทรัพยากรอื่นๆ 3. รัฐควรใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพ ในการชดเชยอย่างยุติธรรมและชอบ ธรรม แก่การกระทำดังกล่าว และควรมีมาตรการที่เหมาะสมในการบรรเทา ความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและจิตวิญญาณ
นิยามของประเทศไทย	
รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพ ของชนชาวไทย มาตรา 66-67 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน	มาตรา 66 บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 67 1. สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทาง ชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ ดำรงชีพอยู่ได้ อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อ สุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของ ตน ย่อม ได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม 2. การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง รุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะ กระทำได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ห้องค์การ อิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว

แหล่งที่มา	นิยามสิทธิชุมชน/ชนพื้นเมืองและชนเผ่า
รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2560 มาตรา 43	3. สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ไม่ได้มีการพิจารณาแยกส่วนสิทธิชุมชน ออกมาอย่างชัดเจน แต่กล่าวถึงโดยรวมในมาตรา 43 ดังนี้ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ 1. อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ 2. จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ 3. เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรือถ่วงดุลการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ 4. จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน โดยสิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย
มติครม. 3 สิงหาคม 53 เรื่องนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงวัฒนธรรม (วธ.) เสนอในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง แบ่งเป็นมาตรการระยะสั้นและระยะยาว แต่มีกรอบนโยบาย และหลักปฏิบัติไม่แตกต่างกัน ได้แก่ 1. อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรม โดยพยายามส่งเสริมให้มีความเข้าใจในการอยู่ร่วมกัน แบบพหุวัฒนธรรม 2. การจัดการทรัพยากร ได้แก่ ยุติการจับกุม ใช้กลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัยและการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงาน ในระยะยาวพิจารณาเพิกถอนพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้อันรุกป่าสงวน ซึ่งทับซ้อนกับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยหากพิสูจน์ได้ว่าอยู่ในพื้นที่มานานก่อนรัฐประกาศกฎหมายภาคีรัฐยอมรับระบบไร่หมุนเวียนซึ่งเป็นวิถีวัฒนธรรมของกะเหรี่ยงที่เอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และผลักดันให้เป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม และสุดท้ายส่งเสริมสนับสนุนและยอมรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และการจัดการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น การออกโฉนดชุมชน มท. ทส. 3. สิทธิในสัญชาติ ชาวกะเหรี่ยงต้องได้รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว รวมทั้งบุตรที่เกิดในประเทศไทยสามารถขอสัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติมาตรา 7 ตรี รวมถึงได้รับการคุ้มครองจากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเหมือนคนไทยทั่วไป

แหล่งที่มา	นิยามสิทธิชุมชน/เขตพื้นที่เมืองและชนเผ่า
	4. การสืบทอดมรดกในวัฒนธรรม สนับสนุนงบประมาณและกำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง โดยมีพื้นที่นาร่อง เช่น บ้านห้วยหินลาดใน ตำบลบ้านโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย 5. การศึกษาให้ชุมชนมีส่วนในการกำหนดหลักสูตรการศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรม พัฒนาศักยภาพผู้บริหารและสนับสนุนทุนการศึกษา
นโยบายโฉนดชุมชน	โฉนดชุมชนเป็นนโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยมีกรอบแนวคิด คือ สนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เกษตรกร โดยเน้นให้พื้นที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรเป็น ที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้มีฐานะยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและเร่งรัด การออกเอกสารสิทธิให้เกษตรกรผู้มีฐานะยากจน และชุมชนซึ่งทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปของ“โฉนดชุมชน” ที่ผ่านมาเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ทั้งที่มีที่ทำกินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ซึ่งประกาศให้เป็นเขตป่าสงวน แห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ ในทางปฏิบัติแล้วแต่ละชุมชนสามารถพัฒนารูปแบบของโฉนดชุมชนที่แตกต่างกันได้ ภายใต้การให้สิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์ หลักการที่สำคัญของโฉนดชุมชน คือ ทุกคนในชุมชนสามารถเป็นเจ้าของร่วมกันได้ทั้งหมดในที่ดินนั้นและเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทได้ โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่า ห้ามขายที่ดินแก่บุคคลภายนอกชุมชน แต่สามารถขายให้แก่คนในชุมชนได้ โดยผ่านคณะกรรมการของชุมชน และทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่าง ต่อเนื่องไม่ปล่อยให้ทิ้งร้างว่างเปล่า
พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ	พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มิได้มีการกำหนดหมวดที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนไว้โดยเฉพาะ แต่มีการกล่าวถึงโดยแทรกไว้ในส่วนต่างๆ ในลักษณะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ได้แก่ ส่วนที่ 1 การกำหนดอุทยานแห่งชาติ มาตรา 8 ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอน อุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ส่วนที่ 3 การคุ้มครองบำรุงดูแลและรักษาอุทยานแห่งชาติ มาตรา 19 (ย่อ) ภายในอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิ ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม , เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ล่อหรือนำสัตว์ป่าออกไปหรือกระทำให้เป็นอันตราย, เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้เน่าเสีย หรือเป็นพิษ ปิดกั้นหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก , เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ โดยพิจารณาบทลงโทษตาม มาตรา 41-46 บทเฉพาะกาล มาตรา 64 (ย่อ) ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมี

แหล่งที่มา	นิยามสิทธิชุมชน/ชนพื้นเมืองและชนเผ่า
	แผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชน ที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคล ที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนภายใต้โครงการที่จะดำเนินการ หน้าที่ของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชน ในการอนุรักษ์ ป่าไม้ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ

2. มาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนใน พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ 2562 และข้อวิพากษ์วิจารณ์จากแหล่งต่างๆ

มาตรา	เนื้อหา พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ 2562	ความคิดเห็น
มาตรา 8	ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ	● การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น สอดคล้องไปกับพิธีสารนาโงยาที่ให้ความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม เพียงการที่กฎหมายบังคับให้รับฟังความคิดเห็นนั้นไม่เพียงพอให้เชื่อมั่นได้ว่า เสียงของประชาชนจะถูกรับฟังและสมาชิกชุมชนท้องถิ่นเองจะได้รับรู้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจกำหนดอนาคตหรือแผนต่าง ๆ อย่างเพียงพอ เห็นได้จากที่ผ่านมากระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพียงเฉพาะประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมยังคงปรากฏภาพการกีดกันผู้เห็นต่างกับแนวคิดของรัฐหรือโครงการของเอกชนในการนำเสนอความคิดเห็นของพวกเขาอยู่บ่อยครั้ง (iLaw , 2562) ● นอกจากนี้ ยังถูกวิจารณ์อีกว่ามีความพยายามรวมอำนาจในการจัดการและนโยบายไว้ที่คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น แม้จะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก็เป็นกรรมการจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิยังสามารถดำรงตำแหน่งต่อเนื่องโดยไม่สิ้นสุด อีกทั้ง คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (สุรพงษ์ กองจันทึก อุดมธรรมการสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ, 2563)
มาตรา 19 (1) และการระวางโทษตามมาตรา 41	ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม จะต้องโทษจำคุกระหว่าง 4 ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000-2,000,000 บาท	เรื่องการเก็บหาของป่า พ.ร.บ.อุทยานฯ ฉบับใหม่ไม่มีการให้นิยามไว้ชัดเจนว่า ของป่าที่เก็บหาได้เพื่อยังชีพของชุมชนท้องถิ่นควรมีสิ่งใดบ้าง ทั้งที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเก็บของป่าและการปรับบทกำหนดโทษทั้งจำและปรับให้สูงขึ้นกว่า พ.ร.บ. ฉบับเก่า ซึ่งการที่ไม่มีนิยามที่ชัดเจนเช่นนี้แล้วอาจ

มาตรา 19 (2) และการระวางโทษตามมาตรา 42	เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด หวาย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใด อันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ทรัพยากรไม่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้มูลค่าไม่เกิน 2,000 บาท จะต้องโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท แต่หากทรัพยากรสามารถเกิดใหม่ทดแทนได้มูลค่าไม่เกิน 2,000 บาท จะเหลือเพียงโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท	นำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่กว้างขวางและไม่มีมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (iLaw , 2562) ซึ่งในร่างพ.ร.บ.อุทยานฯภาคประชาชนที่ไม่ถูกหยิบมาพิจารณาได้นิยามคำว่า “ของป่า” ไว้ว่า หมายถึงสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรืออยู่ตามธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ เป็นต้นว่า ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันไม้ น้ำมันจากไม้ ยางไม้ หนุ่ย อ้อ พง แคมปรีอ คาก กระจุต กล้วยไม้ กูด เห็ดรา เฟิร์น ตะไคร่ สาหร่าย พันธุ์ไม้น้ำ ส่วนของพืชสมุนไพร รังนก ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง ไข มูลสัตว์ ดิน หิน กรวด หวาย แร่ ปิโตรเลียม (iLaw , 2562)
มาตรา 64 (ย่อ)	ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สํารวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชน ที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ โดยมีได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคล ที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนภายใต้โครงการที่จะดำเนินการ หน้าที่ของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชน ในการอนุรักษ์ พันธุ์ ดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ	● จากมาตราดังกล่าว พิจารณาแล้วสามารถตีความได้ว่า ประชาชนทั้งหมดที่ไม่มีที่ดินทำกิน และอยู่อาศัยหรือครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่ 17 มิถุนายน 2557 จะต้องได้รับการลดหย่อนให้ครอบครองทำกินในที่ดินเดิมต่อไปได้ แต่ด้วยลักษณะการจัดการป่าไม้ของคสช.ที่ผ่านมา อาจทำให้กรอบระยะเวลาตามคำสั่งคสช.ที่ 66/2557 อาจนำมาอ้างอิงไม่ได้จริง ● โดยนับแต่ปี 2557 คสช.ได้ทำการทวงคืนผืนป่าจากชาวบ้านอย่างเข้มข้น โดยดำเนินการตรวจพื้นที่ในเขตป่าทั่วประเทศอันเป็นการกระทำจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว มีรายงานกรณีเจ้าหน้าที่จะให้ชาวบ้านไปชี้แนวเขตที่ดิน ถ่ายภาพไว้ และไม่ให้หลักฐานการสำรวจหรือให้โอกาสชาวบ้านชี้แจง ทั้งการสำรวจพื้นที่ไม่ปรากฏชัดถึงแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ หากไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีหรือไม่มีหลักฐาน เจ้าหน้าที่จะให้ชาวบ้านเซ็นในข้อตกลงว่ายินยอมคืนพื้นที่ และหากไม่เซ็นจะถูกข่มขู่ดำเนินคดี ทำให้ชาวบ้านจำนวนมากตกอยู่ในสภาวะจำยอมโดยสภาพต้องเซ็นคืนพื้นที่ให้แก่รัฐ (iLaw , 2562) ● การพิจารณาคุณสมบัติของราษฎรตามข้อมูลการสำรวจการถือครองที่ดินตามกรอบ 240 วัน ที่จริง ๆ แล้วก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่จะต้อง

		ประกาศบังคับใช้ไม่เกิน 23 พ.ย. 2563 แต่พบว่า ขณะนี้กรมอุทยานฯ กลับนำหลักเกณฑ์ตาม “แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ ตามนโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูปและแก้ไขปัญหาระงับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ที่ใช้มาตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2561 ก่อนที่ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ ฉบับใหม่ จะมีผลใช้บังคับ มาเป็นแนวทางในการพิจารณา ซึ่งมีเนื้อหาบางส่วนที่ขัดแย้งกับเนื้อหาในร่างกฎหมายลำดับรอง อาทิ เอกสารแนวทางการแก้ไขการแก้ไขปัญหาดินฯ 2561 ระบุว่า ต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินและได้ทำประโยชน์มาโดยต่อเนื่อง หรือ ต้องมีสัญชาติไทย ในขณะที่ ร่างกฎหมายลำดับรองไม่ได้มีการพิจารณาคุณสมบัติตามประเด็นดังกล่าว (The ACTIVE, 2563) ● ในขณะเดียวกัน การระบุว่า “การดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข” แบบกว้าง ในร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการอยู่อาศัย ที่อาจตีความได้ถึง “วิถีไร้หมื่นเรือน” ของชาวกะเหรี่ยง ที่ได้รับการยอมรับว่า เป็นวิถีการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับระบบนิเวศป่าไม้ (The ACTIVE, 2563) ● และในมุมมองของสุรพงษ์ กองจันทึก อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ ก็มองว่ามาตราดังกล่าวขัดกับหลักกรรมสิทธิในทรัพย์สิน ที่ว่าแม้ประชาชนจะไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ แต่หากอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ มาเป็นร้อยปี มีการปลูกสร้างบ้านเรือนอาศัย ทำไร่ทำสวน แม้ไม่มีหนังสือสำคัญหรือโฉนดสวน ก็เป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ซึ่งสามารถยกเป็นข้อต่อสู้ทางกฎหมายได้
มาตรา 65 (ย่อ)	ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ และในกรณีมีทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลที่มีศักยภาพเหมาะสมและเพียงพอ ให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชพิจารณาและเสนอโดยความ	● ในมุมมองของสุรพงษ์ กองจันทึก อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ มองว่าพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 โดยเฉพาะมาตราที่ 65 ไม่ได้กำหนดสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรเลย ทั้งที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

	เห็นชอบของคณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อจัดทำโครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนที่มีระยะเวลาไม่เกินยี่สิบปี มีสาระเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลและ หน้าที่ของบุคคลที่ได้รับอนุญาตในการอนุรักษ์พื้นฟู ดูแลรักษา รวมถึงอนุญาตให้เก็บหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามช่วงระยะเวลาดำเนินการที่เหมาะสม	อย่างชัดเจน พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติมีเพียงแบ่งเงินให้แก่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกินร้อยละสิบเท่านั้น ● ในขณะเดียวกัน บุญ แซ่จุง ผู้ประสานงานขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมกล่าวว่ามีหลายฝ่าย แสดงความไม่เห็นด้วยพร้อมทั้งเสนอว่าควรเพิ่มหมวดสิทธิชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์เข้ามาด้วยเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เพราะเป็นสิทธิชุมชนในการเข้าถึงความหลากหลายพันธุกรรม เพราะเป็นการป้องกันการถูกทุนเข้ามาใช้ประโยชน์แบบผูกขาด โดยการจดสิทธิบัตร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรอย่างแท้จริงเสียสิทธิและถูกละเมิดสิทธิจากการจดสิทธิบัตร (ประชาไท, 2560) ● นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องพื้นที่ที่อาจจะอนุญาตให้เก็บหาของป่า ก็ไม่สอดคล้องไปกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่เก็บหาของป่า และชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งกรณีทะเลถือว่าสัตว์น้ำเป็นของป่า มีการกำหนดขอบเขตและช่วงเวลาการจับปลาของชาวประมง และอนุญาตให้เพียง 20 ปี ไม่มีการต่ออายุ หมายความว่าอีก 20 ปีชาวประมงเหล่านั้นก็จะมีสิทธิไปจับปลาอีก ถ้าไปจับจะผิดกฎหมาย ถ้าอยากเป็นชาวประมงก็ต้องไปเลี้ยงปลากะชัง ขุดสระเลี้ยงปลาแทน (นายประยงค์ ดอกลำไย ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน(กป.อพช.ชาติ), 2562)

3. หลักการของ คทช. เรื่องพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) จากการประชุมวันที่ 18 มิ.ย. 2561

การประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2561 เห็นชอบ เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) โดยที่ประชุมได้กำหนดให้มีการเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหที่ดินที่มีราษฎรถือครองในเขตพื้นที่ป่าไม้ ในส่วนที่ไม่ได้นำมาดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล ดังนี้

ประเภทพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

- กลุ่ม 1 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในลุ่มน้ำชั้น 3, 4, 5 ก่อน มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 .ร่างกรอบมาตรการ อนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)
- กลุ่ม 2 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในลุ่มน้ำชั้น 3, 4, 5 หลัง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 “ร่าง” กรอบมาตรการ อนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวม โดยออกแบบการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างชุมชน และหน่วยงานรัฐ โดยชุมชนต้องดูแลรักษาและใช้ประโยชน์พื้นที่ในลักษณะที่เกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ตามที่กำหนดร่วมกัน
- กลุ่ม 3 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในลุ่มน้ำชั้น 1, 2 ก่อน มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 “ร่าง” กรอบมาตรการ
 - จัดระเบียบการใช้ที่ดินทำกิน และรับรองการอยู่อาศัยทำกินในลักษณะแปลงรวม
 - กำกับควบคุมจัดการการใช้ที่ดินและป่าไม้ ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน ห้ามบุกรุก ขยายพื้นที่
 - พื้นฟูสภาพป่าในรูปแบบการมีส่วนร่วม ส่งเสริมราษฎรปลูกป่า 3 อย่าง
 - ใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ ควบคุมผลกระทบตอสสิ่งแวดล้อม ลดการชะล้างพังทลาย
- กลุ่ม 4 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในลุ่มน้ำชั้น 1, 2 หลัง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 “ร่าง” กรอบมาตรการ วางแผนร่วมกับราษฎรและกรรมการหมู่บ้าน ประชาคม/ออกแบบ/คัดเลือกพันธุ์ไม้ตามแนวพระราชดำริปลูกป่า 3 อย่าง เพื่อพื้นฟูสภาพป่า โดยกรมป่าไม้จัดหาพันธุ์ไม้และให้ราษฎรเป็นผู้ดูแลต้นไม้ที่ปลูก และราษฎรใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างแถวของต้นไม้ได้ โดยราษฎรจะได้รับประโยชน์จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากไม้ที่ปลูกและพืชพื้นล่างด้วย

ประเภทพื้นที่ป่าอนุรักษ์

- กลุ่มชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ก่อน และ หลัง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 “ร่าง” กรอบมาตรการ
 1. หลักการจัดการพื้นที่ เพื่อคงเจตนารมณ์ของการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ชุมชนที่จะได้รับการพิจารณา ต้องเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม ไม่มีการจัดที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกพื้นที่ มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำกินที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน และเป็นการให้สิทธิทำกินมิให้เอกสารสิทธิ
 2. แนวทางการจัดการพื้นที่ ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลัก คือ การสำรวจการครอบครองที่ดิน และการบริหารจัดการพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อตกลง แนวเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในรูปแบบของการประชาคมของชุมชน ทั้งนี้ เป็นการ

การเตรียมความพร้อมของชุมชนในการพิจารณาอนุญาต เมื่อร่าง พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. และ ร่างพ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ได้รับการพิจารณาเห็นชอบ และมีผลใช้บังคับแล้ว

ประเภทพื้นที่ ป่าชายเลน

- กลุ่มชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน 1) พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และพื้นที่เกษตรกรรม 2) พื้นที่เมืองและสิ่งก่อสร้างถาวร “ร่าง” กรอบมาตรการ

1. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1.1 ดำเนินการจัดทำเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน พร้อมทั้งกันพื้นที่ดินส่วนที่อยู่ห่างจากทะเล ไม่น้อยกว่า 100 เมตร และพื้นที่ที่อยู่ห่างจากริมคลองไม่น้อยกว่า 20 เมตร เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน

1.2 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน และกำหนดอัตราและเรียกเก็บค่าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน ในกรณีต่างๆ

1.3 เสนอและรับฟังข้อคิดเห็นของคณะกรรมการบูรณาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายหาด

2. คณะทำงานสำรวจการครอบครองที่ดินระดับพื้นที่

2.1 จัดประชุมชี้แจงราษฎรในพื้นที่เป้าหมาย

2.2 สำรวจ ตรวจสอบและจัดทำแผนผังที่ดินรายแปลง

2.3 จัดทำขอบเขต แผนผัง บริเวณที่ยังคงสภาพป่า

3. คณะกรรมการบริหารพื้นที่ป่าชายเลน

3.1 จัดทำแผนบริหารจัดการและโครงการเพื่อการอนุญาต

3.2 รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการบูรณาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายหาดและนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

3.3 นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี

3.4 ดำเนินการอนุญาต ตามแผนบริหารจัดการพื้นที่และหลักเกณฑ์ที่ฝ่า

ที่มา: กลุ่มประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ สำนักโฆษก ข้อมูลจากฝ่ายเลขานุการ คทช.

[นายกรัฐมนตรีประชุม คทช. ครั้งที่ 2/61 เห็นชอบพื้นที่เป้าหมาย และกรอบมาตรการแก้ไข ปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท](#)

บทที่ 9

การจัดการปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่า:

กรณีศึกษา แม่แจ่มโมเดล และ ป่าน่าน (โครงการน่านแซนด์บ็อกซ์)

นวลน้อย ตรีรัตน์ และ โอฬาร อ่องพะ

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดการปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าใน 2 กรณีศึกษา คือแม่แจ่มโมเดล และน่านแซนด์บ็อกซ์ โดยเปรียบเทียบสถานการณ์ แนวคิดในการขับเคลื่อน โดยมีการทบทวนบทบาทของภาคประชาชน องค์กรชาวบ้าน รวมถึงภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ว่ามีพัฒนาการของขบวนการของชาวบ้านอย่างไร รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ และการเข้าถึงถึงประเภทและระดับของสิทธิตามแนวคิดของ Ostrom and Schlager (1992; 1996) การศึกษาเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิจัยเอกสาร มีการรวบรวมข้อมูล เอกสาร หนังสือ และงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เพิ่มเติมจากผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ศึกษา การศึกษาพบว่า สภาพบริบทของ 2 พื้นที่ที่มีความคล้ายคลึงกันค่อนข้างมาก ในเรื่องข้อขัดแย้งกับภาครัฐในเรื่องการจัดการพื้นที่ทับซ้อนของพื้นที่ทำกินและการอยู่อาศัยของชุมชนในพื้นที่ป่า ปัญหาการทำเกษตรพืชพาณิชย์เชิงเดี่ยวที่มีมูลค่าไม่สูงมีปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ มีความยากจนและหนี้สิน ปัญหาหมอกควันและไฟป่า และข้อจำกัดในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงบริการสาธารณูปโภคของภาครัฐจากปัญหาการเป็นพื้นที่ป่า การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาใช้แนวทางการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยมีการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนที่เชื่อมโยงปัญหาแบบบูรณาการในการจัดการป่าและที่ดิน เข้ากับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ความยากจน การแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการรักษาระบบนิเวศที่ยั่งยืน โดยจุดแตกต่างที่ชัดเจนคือแกนกลางในการขับเคลื่อน แต่อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนเพื่อเข้าถึงสิทธิในการจัดการทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติ ยังคงอยู่ในระดับสิทธิในการเข้าถึงและสิทธิในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าสำหรับสิทธิในการจัดการ ยังอยู่ในสภาพที่ยังคงต้องต่อรองกับภาครัฐต่อไปเพราะยังคงถูกกำกับดูแลจากภาครัฐค่อนข้างมาก ส่วนสิทธิในการกีดกันและการถ่ายโอนยังคงอยู่ในมือของภาครัฐ

คำสำคัญ แม่แจ่มโมเดล น่านแซนด์บ็อกซ์ การจัดการปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่า การจัดการสาธารณสมบัติ

1. บทนำ

การแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องที่ดินในพื้นที่ป่า เป็นประเด็นที่สร้างความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชุมชนอย่างต่อเนื่องและยาวนาน มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึง ความไม่เป็นธรรม การเลือกปฏิบัติ และความไม่เข้าใจของภาครัฐในปัญหาการจัดการที่ดินที่มีความสลับซับซ้อน มิติของสิทธิชุมชน มิติทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และในหลายกรณีมีประเด็นทางการเมืองเกี่ยวข้อง มิใช่เป็นเรื่องทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว ประเด็นปัญหาสำคัญของการแก้ปัญหาข้อพิพาทหลายกรณีขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่ดำรงอยู่ได้

แต่อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ ภาคประชาสังคม และชุมชนในพื้นที่ สามารถสร้างการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างเข้มแข็งจนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เช่นที่แม่แจ่ม ได้กลายเป็น “แม่แจ่มโมเดล” โดยวางรากฐานอยู่ในกลไก 3 ระดับคือ (1) ระดับปฏิบัติการ ที่อาศัยความร่วมมือในทุกภาคส่วน ทั้งฝ่ายชุมชน ฝ่ายราชการ เช่น อปท. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายภาคประชาสังคม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาควิชาการ และภาคธุรกิจ ในการร่วมคิด ออกแบบ แนวทางการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ (2) การแก้ไขปัญหาอาศัยกรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงกัน และ (3) มีระบบกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม และการตรวจสอบจากภาคประชาชน (โอฬาร, 2562)

หรือในกรณีจังหวัดน่าน ที่มีปัญหาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติลดลงอย่างรวดเร็ว หรือกลายเป็นเขาหัวโล้นถึงร้อยละ 28 ประชาชนที่ทำการเกษตรในพื้นที่ ร้อยละ 28 นี้ กลายเป็นพวกผิดกฎหมายทั้งหมด ซึ่งปัญหานี้เกิดจาก มีการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ไปทับพื้นที่ทำกินดั้งเดิม และรวมถึงมีการขยายพื้นที่ทำกินภายหลังจากการประกาศเขตป่าสงวนแล้ว เช่นเดียวกับกับกรณีแม่แจ่ม ได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหานี้ เพื่อรักษาป่าที่เหลือ ซึ่งเป็นป่าต้นน้ำ และการเพิ่มพื้นที่ป่าโดยมีความพยายามแก้ปัญหารายได้ของชุมชนที่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยพร้อมกันไปด้วย และการผลักดันให้ประชาชนมีสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าสงวนได้ โดยอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน โดยโครงการป่าต้นน้ำน่าน ถูกเสนอให้รัฐบาลอนุมัติเพื่อดำเนินการในรูปแบบใหม่ในการแก้ปัญหา เรียกว่า “Sandbox” มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน การบริหารพื้นที่รูปแบบพิเศษเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดน่าน หรือเรียกสั้นๆว่า โครงการน่านแซนด์บ็อกซ์ มีบัณฑิต ล่ำซำ เป็นประธานกรรมการภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายที่จะรักษาป่าต้นน้ำร้อยละ 72 ให้คงอยู่ และทำให้พื้นที่ป่าที่เป็นเขาหัวโล้น ร้อยละ 28 แบ่งเป็นพื้นที่ทำกินในเขตป่าที่เกษตรกรจะช่วยกันฟื้นฟูเป็นป่ามีต้นไม้ใหญ่ ร้อยละ 18 โดยประชาชนสามารถทำกินได้ต้นไม้ได้ ส่วนอีกร้อยละ 10 จะปลูกพืชอะไรก็ได้ โดยยังเป็นป่าสงวนโดยกฎหมาย โดยการพัฒนาแต่ละส่วนจะอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่

และจะมีการช่วยในการวิเคราะห์ผลผลิตที่ได้ เพื่อให้รายได้ของชุมชนเพิ่มขึ้น (สำนักข่าวอิศรา, 2561)¹⁴⁵

สภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ภาคเหนือตอนบน เป็นพื้นที่ที่เป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน พื้นที่ราบลุ่มมีจำนวนไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ งานศึกษาวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าได้แบ่งพัฒนาการออกมาได้เป็น 4 ยุคด้วยกันคือ ยุคบ้านป่า ยุคอำนาจเถื่อน ยุคการทำไม้เถื่อน ช่วง พ.ศ. 2508 และยุคแย่งชิงทรัพยากร (เจิมศักดิ์, 2535; อานันท์ และมิ่งสรรพ, 2538) ขณะเดียวกันงานศึกษาพัฒนาการของการก่อรูปเกษตรกรรมของสังคมภาคเหนือ (ตอนบน) ได้สะท้อนออกมาเป็น 5 ช่วงเวลาคือ¹⁴⁶ ช่วงบ้านป่า ช่วงเริ่มปรับเปลี่ยนสู่การปลูกพืชเชิงพาณิชย์ ช่วงพืชเชิงพาณิชย์เริ่มอ่อนตัว ช่วงส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า และช่วงค้นหาและพัฒนาเกษตรยั่งยืน โดยช่วงที่มีอิทธิพลและส่งต่อการปรับตัวของวิถีการผลิตในสังคมภาคเหนือ เห็นได้จากช่วงพืชเชิงพาณิชย์เริ่มอ่อนตัว (2508-2517) และช่วงส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า (2518-2528) ช่วงดังกล่าวแสดงให้เห็นการดำเนินนโยบายของรัฐที่ย้อนแย้งกัน กล่าวคือ ขณะที่รัฐออกนโยบายให้มีการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มขึ้น แต่ก็ดำเนินนโยบาย ขยายสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนให้บริษัทคนไทยเพิ่มขึ้น จากการที่รัฐทำนโยบายทั้ง 2 อย่างพร้อมกันทำให้ชาวบ้านเข้าใจว่าป่าสงวนคือการสงวนต้นไม้เป็นสำคัญ ชาวบ้านทั้งที่มีที่ดินทำกินและไร้ที่ดินทำกินพากันหลงใหลจับจองพื้นที่ป่าสงวน หลังจากบริษัทสัมปทานตัดไม้ไปแล้ว และชาวบ้านก็มีการทำไม้เถื่อนไปพร้อมๆ กัน เพราะเห็นตัวอย่างบริษัทสัมปทานที่ละเมิดเงื่อนไขอย่างเป็นเรื่องปกติ การผลิตในช่วงนี้ไม่มีการปลูกพืชพาณิชย์มากนักเพราะราคาไม่แน่นอน การเคลื่อนย้ายขนส่งลำบาก ชาวบ้านจึงเพียงปลูกข้าวไร่ไว้บริโภคเป็นหลักและตัดไม้เถื่อนขายเป็นรายได้ในพื้นที่ป่าสงวน

ขณะที่การสัมปทานตัดไม้ของบริษัทและการตัดไม้เถื่อนของชาวบ้านยังคงดำเนินต่อไป แต่ก็มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือมีการปลูกพืชเชิงพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 พื้นที่การปลูกข้าวโพดเพิ่มขึ้นจำนวนมหาศาล จากที่เคยมีพื้นที่ปลูกข้าวโพด ในปี พ.ศ. 2515 ประมาณ 2 แสนไร่ เพิ่มขึ้น 3 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2518 และเพิ่มเป็น 4 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2523 การเพิ่มพื้นที่การปลูกข้าวโพดอย่างมหาศาลนั้นสัมพันธ์กับการลดลงของพื้นที่ป่าอย่างมหาศาลเช่นกัน โดยมีเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหลายอย่างด้วยกัน คือ นโยบายการขยายการส่งออกข้าวโพดที่ทำให้ราคาข้าวโพดสูงขึ้น (โอฬาร อ่องพะ, 2562)

จากประเด็นการวิเคราะห์การตั้งถิ่นฐาน วิวัฒนาการการบุกเบิกที่ดินรวมถึงพัฒนาการเชิงระบบการผลิตและเกษตรกรรมในพื้นที่ภาคเหนือ เมื่อวิเคราะห์และเชื่อมโยงผ่านบริบทเศรษฐกิจ

¹⁴⁵ “บันฑูร ลำซำ” กับภารกิจใช้โทษปานาน ทดลอง “ปฏิรูป” บริหารราชการฯ เชิงพื้นที่. 13 มกราคม 2561. <http://www.isranews.org/iranews-article/62703-sandbox.html> เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562

น่านแซนด์บ็อกซ์สืบ “บันฑูร” โซ่สัดส่วน 72-18-10 ข้อตกลงจัดสรรที่ดินป่าสงวน. 2 กุมภาพันธ์ 2562

<http://www.isranews.org/thaireform/thaireform-news/73446-nansandbox73446.html> เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562 และการสัมภาษณ์คุณบันฑูร ลำซำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2564

¹⁴⁶ มุลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) ในเว็บไซต์ www.sathai.org

สังคมและการเมืองในปัจจุบัน จะพบว่าขนาดเศรษฐกิจของพื้นที่ภาคเหนือตอนบนมีขนาดเศรษฐกิจค่อนข้างเล็ก กระจายตัวระหว่างภาคเกษตรกรรม การค้าและการบริการ โดยมูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคการท่องเที่ยวและบริการ ขณะที่ภาคการเกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่มียังมีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำ มีข้อจำกัดเรื่องมาตรฐาน เทคโนโลยีการผลิตและปัจจัยการผลิตที่ไม่เพียงพอ อีกทั้งการได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปิดเสรีการค้ากับประเทศจีน มีการไหลทะลักของสินค้าพืชผัก ผลไม้ ทำให้สินค้าเกษตรหลายรายการได้รับผลกระทบ เช่น กระเทียม ลิ้นจี่ ส้ม¹⁴⁷ จากข้อมูลของประเด็นเกษตรในระดับกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ (ตอนบน1) พื้นที่เกษตรส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรน้ำฝน และมีพื้นที่เกษตรชลประทานเพียง 5.26 ล้านไร่ หรือร้อยละ 19.2 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคเหนือตอนบน ได้แก่ ข้าว ถั่วเหลือง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ส้มเขียวหวาน กระเทียม ถั่วลิสง มันฝรั่ง หอมแดงหอมหัวใหญ่ ตามลำดับ โดยจังหวัดเชียงใหม่มีพื้นที่เพาะปลูกมากที่สุด รองลงมาได้แก่ จังหวัดลำปาง แม่ฮ่องสอน และจังหวัดลำพูน ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังมีพืชผักโดยเฉพาะพืชผักเมืองหนาวและไม้ผล

ในการศึกษาได้เลือกพื้นที่ศึกษา 2 แห่งคือ พื้นที่ป่าอำเภอมะแม่ม จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่ป่าจังหวัดน่าน โดยพื้นที่ 2 แห่ง มีจุดคล้ายคลึงกันอย่างน้อย 3 ประการกว้าง ๆ คือ

1) บริบทสถานการณ์ของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ที่ตั้งอยู่บนสถานภาพของพื้นที่ ที่ถูกประกาศให้พื้นที่เกือบทั้งหมดอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 รวมไปถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ 2504) กระนั้นเอง รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นนำมาสู่ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง กับชาวบ้าน มาอย่างต่อเนื่อง

2) การเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายป่าชุมชนทั้งในพื้นที่จังหวัดน่าน รวมถึงพื้นที่อำเภอมะแม่ม เช่นการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ตั้งแต่ช่วงหลังปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาที่ดินและป่าไม้ ทั้งในรูปแบบศูนย์ต่อสู้แก้ไขปัญหาคความยากจน ภาคประชาชน (ศตจ.ปชช) รวมไปถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในรูปแบบโฉนดชุมชน และแนวทางของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ (คทช.) เป็นต้น การเคลื่อนไหวของเครือข่ายภาคประชาชน ทั้ง 2 พื้นที่ เสมือนเป็นแนวหน้าของการผลักดันและเคลื่อนไหวให้รัฐรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน มาอย่างต่อเนื่อง

3) สถานการณ์ไฟป่า หมอกควัน และฝุ่นควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ที่เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว คือข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จนนำไปสู่มาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุม แก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งปรากฏให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระบบการผลิตที่ซับซ้อน รวมถึงความไม่ชัดเจน

¹⁴⁷ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 (เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน) แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ภาคเหนือตอนบน 1 (พ.ศ.2557-2560)

ของแนวทางการแก้ปัญหาป่าไม้และที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ จนนำมาสู่การสร้างเครื่องมือต่าง ๆ ของขบวนการองค์กรชาวบ้านที่ลุกขึ้นมาออกแบบการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ด้วยตัวเอง

จากทั้ง 3 ประการข้างต้น เป็นเพียงการวิเคราะห์แบบหลวม ๆ ที่ทำให้เห็นจุดสัมพันธ์ของประเด็นการขับเคลื่อนของทั้งเครือข่ายในจังหวัดน่าน และเครือข่ายในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ หากทว่าแนวทางของการสร้างพื้นที่การช่วงชิงพื้นที่ความคิดและแนวทางของการปฏิบัติการ ทั้ง 2 พื้นที่นั้น มีนัยยะและความหลากหลายแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทสถานการณ์ต้นทุน รวมถึงรูปแบบการเคลื่อนไหว องค์กรภายนอกที่เข้ามามีบทบาทในการทำงาน รวมถึงพลังการเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ศึกษาเปรียบเทียบบริบท สถานการณ์ปัญหา รวมไปถึงแนวคิดของการปฏิบัติการขับเคลื่อนของแม่แจ่มโมเดล และน่าน Sandbox เพื่อที่จะให้เห็นภาพรวมของการขับเคลื่อนของ 2 พื้นที่ ว่าตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ในเชิงสถานการณ์และแนวคิดการทำงานร่วมกันอย่างไร โดยมีการทบทวนบทบาทของภาคประชาชน องค์กรชาวบ้าน รวมถึงภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่พื้นที่อำเภอแม่แจ่ม และจังหวัดน่าน โดยยึดโยงไปสู่การขับเคลื่อนน่าน Sandbox และแม่แจ่มโมเดล ว่ามีพัฒนาการของขบวนการชาวบ้านอย่างไร รวมถึงการเข้าไปจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ และประเภทและระดับของสิทธิตามแนวคิดของ Ostrom and Schlager (1992; 1996)

ทั้งนี้การศึกษาอาศัยการรวบรวมข้อมูล เอกสาร หนังสือ และงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เพิ่มเติมจากผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ศึกษา

2. แนวคิดในการศึกษา

การศึกษา ถอดบทเรียนการแก้ปัญหาปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่า ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน จะใช้แนวคิดของ เอลินอร์ ออสโตรม นักเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2009 จากผลงานการศึกษาทางด้านการจัดการปัญหาสาธารณะสมบัติ (Commons) เนื่องจากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสาธารณะสมบัติประเภทหนึ่ง ที่มักตกอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะสาธารณะสมบัติ เป็นทรัพยากรร่วมของคนทั้งพื้นที่ หรือในอีกนัยหนึ่งของคนทั้งประเทศ จึงมักก่อให้เกิดการเร่งใช้ประโยชน์โดยขาดมิติของการดูแลรักษา แนวคิดดั้งเดิม รัฐเป็นผู้ยึดบทบาทการดูแลสาธารณะสมบัติโดยการถืออำนาจเป็นเครื่องมือ แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่มีการที่เพียงพอในการเข้ามาดูแลรักษา ปลดปล่อยให้เกิดการใช้ประโยชน์แบบไม่มีขอบเขต มากเกินไป จนทำให้ทรัพยากรเหล่านั้น เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว แนวคิดต่อมาคือการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ให้กับภาคเอกชนที่เป็นปัจเจก เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาที่มีความสมดุลกัน อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่แล้วสาธารณะสมบัติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ แม่น้ำ ทะเล เป็นต้น จะมีการใช้ประโยชน์จากผู้คนจำนวนมากอยู่แล้ว และส่วนใหญ่เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีวิตและความอยู่รอด แต่เมื่อเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลง มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากขึ้น ก็ทำให้เครื่องมือในการดักตวงผลประโยชน์และใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะเหล่านั้นได้มากขึ้น และรวดเร็วมากขึ้น ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรหรือผู้ต้องการใช้ประโยชน์ ก็ทำให้เกิดการเร่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้น จนทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นที่มาของแนวคิดที่ควรมีการกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนโดยการให้ปัจเจกหรือภาคเอกชนรายใดรายหนึ่งมีกรรมสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ได้ เช่น การให้สัมปทานป่า การให้สิทธิในการจับปลา เป็นต้น แต่การดำเนินการในรูปแบบนี้ ก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมกับผู้ต้องการใช้ประโยชน์กลุ่มใหญ่ ซึ่งจำนวนมากเป็นผู้มีรายได้น้อยและยากจน มีวิถีชีวิตอยู่กับการใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ

ดังนั้นออสโตรมได้นำเสนอรูปแบบของกรรมสิทธิ์ร่วมกันในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ โดยต้องมีการสร้างกฎ กติการ่วมกัน เพื่อให้แน่ใจว่าทรัพยากรสาธารณะเหล่านั้นจะถูกใช้ประโยชน์ร่วมกันพร้อมๆกับการอนุรักษ์ เพื่อสร้างความยั่งยืนของสาธารณสมบัติเหล่านั้น

Ostrom and Schlager (1992; 1996) ได้แบ่งระดับประเภทของสิทธิออกเป็น 5 ระดับ คือ

- 1) สิทธิ ในการเข้าถึง (access rights) หมายถึงสิทธิในการเข้าถึงพื้นที่ทางกายภาพ
- 2) สิทธิ ในการเก็บเกี่ยว (withdrawal rights) หมายถึงสิทธิในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากทรัพยากรสาธารณะสมบัติ เช่นสิทธิในการจับปลา สิทธิในการหาของป่า สิทธิในการใช้พื้นที่ที่เป็นสาธารณสมบัติ เป็นต้น
- 3) สิทธิ ในการจัดการ (management rights) หมายถึงสิทธิในการกำหนดกฎเกณฑ์แบบแผนการใช้ทรัพยากรว่าจะใช้อย่างไร เมื่อใด เพื่อให้ทรัพยากรนั้นเหล่านั้นอยู่ในสภาพที่ดี ถือว่าเป็นสิทธิในการควบคุมการใช้ทรัพยากร
- 4) สิทธิ ในการกีดกัน (exclusion rights) หมายถึงสิทธิที่จะกำหนดว่าใครบ้างที่สามารถเข้าถึง และใครบ้างที่จะต้องถูกกีดกัน สิทธินี้จึงสามารถกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าถึงและใช้ประโยชน์
- 5) สิทธิ ในการถ่ายโอน (alienation rights) หมายถึงสิทธิในการขายหรือการเช่าสิทธิในการจัดการและสิทธิในการกีดกันให้กับบุคคลกลุ่มอื่น

ทั้งนี้ ประเภทของสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ ถือเป็นสิทธิในขั้นปฏิบัติการ (Operational level โดยสิทธิในการจัดการ กีดกัน และถ่ายโอน เป็นสิทธิขั้นสูง เพราะเป็นสิทธิที่สามารถกำหนด กฎ กติกา ของการใช้ประโยชน์สาธารณะสมบัติได้ เรียกว่า collective-choice right โดยที่สิทธิในระดับปฏิบัติการ เป็นสิทธิที่ได้รับโดยไม่มีอำนาจหรือสิทธิในการกำหนด หรือเปลี่ยนแปลงในกติกา แต่สิทธิในระดับ collective-choice right เป็นสิทธิที่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการได้จึงเป็นสิทธิที่อยู่สูงกว่าระดับปฏิบัติการ ประเด็นเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นประเด็นที่จะกำหนดว่า ชุมชนที่ได้สิทธิในการเข้าถึงและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์มีสิทธิที่จะ

กำหนด กติกา ในการจัดการทรัพยากรสาธารณะหรือไม่ เพราะถ้าชุมชนสามารถได้รับสิทธิทั้ง 5 ประเภท ก็แสดงให้เห็นว่าชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากรสาธารณะเหล่านั้น (ตารางที่ 9.1)

ตารางที่ 9. 1 ประเภทหรือระดับของสิทธิ

	Owner	Proprietor	Claimant	Authorized user	Authorized entrant
Access	×	×	×	×	×
Withdrawal	×	×	×	×	
Management	×	×	×		
Exclusion	×	×			
Alienation	×				

ที่มา: Ostrom E. and E. Schlager, 1996: 133

อย่างไรก็ตาม สิทธิทั้ง 5 ประเภท มีความเป็นอิสระต่อกัน เช่น ผู้มีสิทธิในการเข้าถึง อาจไม่มีสิทธิในการเก็บหาประโยชน์ หรือ ผู้มีสิทธิในการหาประโยชน์อาจไม่มีสิทธิในการจัดการ หรือกีดกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญก็คือ ถึงแม้สิทธิเหล่านี้จะเป็นอิสระต่อกัน แต่ถ้าผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ไม่มีสิทธิในการกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือกำหนดว่าใครจะเป็นผู้มีสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ ระบบนี้ก็จะมีความยั่งยืนมากน้อยเพียงใด และระบบนี้จะสามารถลดทอนความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรสาธารณะหรือไม่

Ostrom (1990) ชี้ว่า การทำให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกัน เป็นการสร้างสถาบันรูปแบบหนึ่ง ที่จะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการรักษาและใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ โดยการสร้างสถาบันที่ประสบความสำเร็จในการดูแลทรัพยากรสาธารณะเหล่านี้ มีเงื่อนไขทั้งที่เป็นเงื่อนไขเฉพาะซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของสาธารณสมบัติแต่ละประเภที่แล้ว ยังมีเงื่อนไขที่ร่วมกันในการจัดการให้ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย

1) ความชัดเจนของขอบเขต ประกอบด้วย ความชัดเจนของกลุ่มหรือผู้ใช้ และความชัดเจนของขอบเขตทรัพยากรสาธารณะที่ดูแล โดยในด้านของผู้ใช้ประโยชน์ต้องสามารถระบุได้ว่าเป็นใคร และในด้านทรัพยากรสาธารณะ ต้องสามารถระบุและแบ่งแยกระหว่าง ทรัพยากรสาธารณะที่ให้ชุมชนดูแล กับส่วนที่รัฐยังดูแลอยู่

2) ความสอดคล้องระหว่างกติกาการใช้ประโยชน์ และการดูแลรักษากับเงื่อนไขทางสังคม และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

3) ในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์จะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา

4) มีการติดตามอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรนั้นๆ การติดตาม ประกอบด้วย การติดตามการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรว่าเป็นไปตามกติกาที่วางไว้หรือไม่ ขณะเดียวกันต้องมีการติดตามสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

5) มีระบบการลงโทษผู้ที่ไม่ทำตามกฎกติกาที่วางไว้ โดยระบบการลงโทษควรสอดคล้องกับวัฒนธรรมในท้องถิ่น

6) ต้องมีกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำและทำได้ง่าย การจัดการทรัพยากรที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีกลไกในการจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้นั้นเองหรือผู้ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีต้นทุนต่ำและดำเนินการได้โดยง่าย

7) ภาครัฐรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้และจัดการทรัพยากรร่วมกัน

8) สำหรับทรัพยากรสาธารณะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบใหญ่ จะต้องมีการซื้อขายในแต่ละระดับชั้นที่จะดำเนินการหรือสร้างกลไกในการจัดหา กำกับดูแล บังคับ และการแก้ไขความขัดแย้ง ในภาพรวมทั้งหมดได้โดยกติกาและการจัดการทรัพยากรต้องสามารถเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า

ในประเทศไทย บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่ผ่านมา มีจุดอ่อนข้อจำกัด สำคัญ อยู่ 2 ประการ ได้แก่ 1) การมองแบบแยกส่วน และลดทอนสิทธิของผู้คน ประชาชนชาวบ้านที่ต้องอาศัยพึ่งพาผลผลิตจากทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในรูปแบบต่างๆ ขณะเดียวกันบนวิธีการมองดังกล่าวนั้นเองรัฐยังมองว่าชุมชนเป็นต้นเหตุของปัญหาในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากขาดความรู้ ขาดจิตสำนึกและขาดการศึกษา ส่วนรัฐมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดมาตรการนโยบายต่างๆ ออกมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมรวมถึงจัดการทรัพยากร และสร้างเครื่องมือต่างๆ เพื่อจัดการกับต้นเหตุของปัญหาไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบังคับควบคุม และใช้อำนาจรัฐในการจับกุม ภาพดังกล่าวชัดเจนและปรากฏให้เห็นในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. 2560 ที่ให้รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดกติกา ระเบียบ และให้ประชาชนกลายเป็นเพียงผู้ที่ต้องทำตามหน้าที่โดยรัฐได้กำหนดไว้ให้เพียงเท่านั้น และ 2) วิธีคิดเชิงเดี่ยว ซึ่งให้ความสำคัญกับความคิดแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Exclusiveness) และการกีดกัน (Exclusion) ซึ่งจะเห็นได้จากการออกนโยบาย กฎหมาย โดยในปัจจุบันจะถือหลักการในการจัดการทรัพยากรในรูปแบบการจัดการเชิงเดี่ยวด้วยการให้ความชอบธรรมกับความคิดเกี่ยวกับสิทธิเชิงเดี่ยวในลักษณะของสิทธิในความเป็นเจ้าของ (Ownership Right) ที่เชื่อมโยงสิทธิในการจัดการทรัพยากรชนิดหนึ่งให้ผูกติดกับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่แห่งหนึ่ง และปิดกั้นการมีส่วนร่วมของหน่วยทางสังคมอื่นๆ ดังจะเห็นอย่างชัดเจนในกรณีความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินเอกชน (Private Property) และทรัพย์สินของรัฐ (State Property) ซึ่งอนุญาตให้เอกชนและรัฐสามารถยึดครองไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วยการผูกขาดสิทธิในการจัดการทรัพยากร และรวมศูนย์อำนาจในการ

จัดการทรัพยากร ขณะที่ละเลยสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติ ซึ่งวิธีคิดเช่นนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งเป็นอย่างมากในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ และกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชน

3. แม่แจ่มโมเดล อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

พื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งอยู่บริเวณเทือกเขาถนนธงชัย ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ มาทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ 123 กิโลเมตร อยู่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 500 เมตร พื้นที่อำเภอแม่แจ่ม มีทั้งหมด 2,789 ตร.กม. หรือประมาณ 1,743,282 ไร่¹⁴⁸ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเขาและภูเขาสูง คิดเป็นร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งหมด เป็นที่ราบเชิงเขา ประมาณร้อยละ 20 และเป็นที่ราบลุ่มน้ำอีกร้อยละ 10 โดยมีน้ำแม่แจ่มเป็นแม่น้ำสายหลักไหลไหลลงไปรวมกับแม่น้ำปิงฝั่งขวาทางทิศใต้ที่บ้านสบแจ่ม เส้นแบ่งเขตอำเภอจอมทองกับอำเภอฮอด กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม ก็มีความหลากหลายเป็นอย่างมากประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ 5 กลุ่ม คือ ลัวะ ปกาเกอญอหรือกระเหรี่ยง คนพื้นเมือง (ไตยวน) ม้ง และลีซู (มูลนิธิฮักเมืองแจ่ม, 2558) ในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรม โดยมีพื้นที่ทางการเกษตร 226,685 ไร่ โดยพื้นที่มากกว่าร้อยละ 60 เป็นการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตามด้วยข้าวไร่ ร้อยละ 15 และ ถั่วเหลืองร้อยละ 8 (สำนักงานเกษตรอำเภอแม่แจ่ม, 2560)¹⁴⁹

จากลักษณะภูมิศาสตร์ที่เป็นภูเขาสูงดังกล่าวนั้นเอง พื้นที่ประมาณร้อยละ 81 ของอำเภอแม่แจ่ม¹⁵⁰ เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่แจ่ม อีกประมาณร้อยละ 18 เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรืออุทยานแห่งชาติ ซึ่งในพื้นที่เขตป่าทั้ง 2 ประเภท ยังได้มีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1-4 ภายใต้การกำหนดพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2528 ส่วนพื้นที่ที่เหลืออีกร้อยละ 1 เป็นพื้นที่ที่มีการออกเอกสารสิทธิทางราชการ เช่น โฉนด น.ส.3 ก. น.ส.3 สปก.4-01 และอื่นๆ

อย่างไรก็ตามที่ดินรัฐกำหนดให้เป็นเขตป่า ได้ถูกครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์โดยชาวบ้านมาอย่างยาวนาน โดยบางส่วนครอบครองตั้งแต่มาก่อนที่รัฐจะกำหนดให้เป็นเขตป่า นอกจากนี้ปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ได้เชื่อมโยงสู่ประเด็น การละเมิดสิทธิ ความขัดแย้งในการจัดการและการเข้าถึงฐานทรัพยากร โดยเป็นมิติที่มีความสลับซับซ้อน และเกี่ยวข้อง กับแนวทางการพัฒนาในพื้นที่ที่เน้นการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวโดยเฉพาะข้าวโพด ตลอดจนปัญหาด้านสิทธิในที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย ปัญหาหน้าดิน ป่าต้นน้ำ และระบบนิเวศน์ถูกทำลาย ปัญหาความยากจน หรือแม้แต่ปัญหาการขาดโอกาสในการได้รับการพัฒนาทางโครงสร้างพื้นฐาน

¹⁴⁸ จากข้อมูลการจัดทำแนวเขตการจัดการที่ดินและการจัดการทรัพยากร สํารวจโดยภาพถ่ายทางอากาศและเครื่องสำรวจค่าพิกัด (GPS) โครงการต่อยอดต้นแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยอำเภอแม่แจ่มและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ)

¹⁴⁹ เอกสารสำนักงานเกษตรอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2560

¹⁵⁰ โปรดดูในกฎกระทรวงฉบับ 712 พ.ศ.2517 ฉบับพิเศษ หน้า 21 เล่ม 61 ตอนที่ 22529 ธันวาคม 2517

สาธารณูปโภค สภาพปัญหาต่างๆ เหล่านี้สามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มหลักๆ (โอฬาร, 2562, หน้า 122-125) ดังต่อไปนี้

- **ปัญหาสิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย** โดยเกิดจากการใช้ประโยชน์ของชุมชนนำไปสู่ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาภาครัฐมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ โดยให้มีการดำเนินการสำรวจการถือครองพื้นที่ เพื่อเตรียมตรวจสอบและรับรองสิทธิการอยู่อาศัยและทำกินตามมติ ครม. 30 มิถุนายน 2541
- **ปัญหาการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว ความยากจน และหนี้สิน** จากข้อมูลสภาพพื้นที่(ดังที่ปรากฏในข้างต้น) จะเห็นได้ว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืช โดยเฉพาะข้าวโพด มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ส่วนหนึ่งเนื่องจากการส่งเสริมปลูกพืชเศรษฐกิจส่วนใหญ่ดำเนินการโดยประชาชนในท้องถิ่นและผู้ประกอบการรายใหญ่ในพื้นที่ โดยภาครัฐได้ออกมาตรการส่งเสริมการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร การรับจำนำผลผลิต และมาตรการสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำในการลงทุน ขณะเดียวกันปัญหาจากเรื่องราคาและการรับซื้อข้าวโพดก็กลายมาเป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง กอปรกับพลังของการอนุรักษ์ ที่ต้องการให้บริษัทขนาดใหญ่ได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการไม่ส่งเสริมชาวบ้านบุกรุกป่า จนนำไปสู่การกำหนดนโยบายของบริษัทที่ไม่รับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ซึ่งจะรับซื้อเฉพาะพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิเท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง พื้นที่ปลูกข้าวโพดของอำเภอแม่แจ่ม กว่าร้อยละ 95 ไม่มีเอกสารสิทธิ โดยพื้นที่ปลูกข้าวโพดจำนวนกว่า 120,000 ไร่ มีพื้นที่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เป็นพื้นที่ทำกินในเขตป่าสงวนจำนวนไม่ถึง 5,000 ไร่ ที่เหลือไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ รับรอง จึงทำให้ผลผลิตไม่มีตลาดรองรับแล้ว เกษตรกรยังประสบปัญหาขาดทุนจากที่ต้นทุนการผลิตสูงกว่าราคาตลาด ก่อให้เกิดปัญหาความยากจน และปัญหาหนี้สินตามมา ซึ่งมีทั้ง หนี้สินในระบบและนอกระบบ ในปี 2560 พบว่า เกษตรกรอำเภอแม่แจ่มเป็นหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตร (ธกส.) ประมาณ 1,400 ล้านบาท เป็นหนี้กองทุนหมู่บ้าน 300 ล้านบาท และยังไม่รวมถึงจำนวนหนี้ของสถาบันการเงินอื่น ๆ อาทิ ธนาคารออมสิน ธนาคารกสิกร รวมถึงหนี้นอกระบบ

- **ปัญหาการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการสาธารณะ** การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นในพื้นที่ยังขาดแผนแม่บทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ที่เป็นระบบ เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่า ทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะต่างๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นๆ มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก เพราะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความล่าช้า

และไม่ทันต้องงบประมาณ โครงการขนาดเล็กจำเป็นต้องผ่านการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ทำให้คนในพื้นที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะต่างๆ

- **ปัญหาการบูรณาการการปฏิบัติราชการ และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ**
 ในระยะที่ผ่านมา มีการจัดกลไก และมีการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน พบว่าแม้จะมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเหมือนกัน แต่มีระบบการทำงานที่แยกกัน ต้องทำงานตามแผนงานของหน่วยงานต้นสังกัด เนื่องจากโครงสร้างการบริหารของระบบราชการยังคงมีลักษณะการทำงานที่มุ่งเน้นภารกิจ (function) ซึ่งแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้การทำงานในลักษณะบูรณาการเกิดขึ้นได้ค่อนข้างลำบาก นอกจากนั้นทุกส่วนงานก็ต้องการผลงานของหน่วยงานตนเอง ทำให้แม้จะพยายามตั้งเป้าหมายร่วมกัน แต่ก็ยังคงต่างคนต่างทำ และการทำงานอาจจะซ้ำซ้อนกัน ประชาชนในพื้นที่เกิดความสับสนทำให้เป็นข้อจำกัดในการเชื่อมโยงและรวมพลังร่วมกันในการแก้ไขปัญหาในชุมชน ทั้งในระดับปฏิบัติการ และการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

ทั้งหมดจากที่ได้กล่าวมานั้นแล้ว ทำให้เราได้เข้าใจภาพบริบททั้งการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ รวมไปถึงบริบททางกายภาพที่ส่งผลต่อการพัฒนาในพื้นที่อำเภอ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ตามมา ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมานั้นล้วนแล้วแต่เชื่อมโยงกัน การจะออกแบบเพื่อแก้ปัญหานั้นเอง จึงต้องมององค์ภาพและมององค์รวมของปัญหาทั้งหมด

3.1 แนวคิดและเครือข่ายการเคลื่อนไหว แม่แจ่มโมเดล

ปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินกลายมาเป็นปัญหาหลักของอำเภอแม่แจ่ม ที่สัมพันธ์กับการแก้ไขความขัดแย้งในการจัดการและเข้าถึงฐานทรัพยากร ปัญหาสิทธิในที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย และเพิ่มเติมด้วยปัญหาหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่อำเภอแม่แจ่มที่เกิดจากการเผาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังปี 2551 ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อเมืองเชียงใหม่เป็นอย่างมาก ต้องมีการปิดโรงเรียน และเตือนประชาชนไม่ให้ออกมาภายนอกบ้าน ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น การท่องเที่ยว ซึ่งเป็นรายได้สำคัญของจังหวัด ปัญหานี้จึงได้กลายเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องเร่งแก้ไขทั้งในระดับจังหวัดเชียงใหม่และระดับประเทศ ปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาพิษเชิงเดี่ยวโดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ การเผาต่อข้าวโพดก่อนที่จะปลูกใหม่

ในปีพ.ศ. 2558 แนวคิด “แม่แจ่มโมเดล” ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเนื่องมาจากความล่าช้า ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร รวมถึงสถานการณ์ไฟป่า หมอกควัน ขณะที่ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลต่างๆ นิยมที่จะดำเนินนโยบายและกำหนดมาตรการในการปราบปรามและดำเนินการอย่างเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ที่ดิน ทำให้นอกจากแก้ไขปัญหามิได้ ประชาชนที่มีฐานะยากจนได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก เพราะส่วนใหญ่ของคนในพื้นที่เป็นคนที่วิถีชีวิตที่ยึดโยงสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์จากป่า ทำมาหากิน ในพื้นที่ป่า กาแก้ไขปัญหาก็ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม มากกว่าที่จะวางไว้บนคนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แม่แจ่มโมเดลเป็นรูปแบบ ความร่วมมือจากภาคีในหลายฝ่ายทั้งองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ รวมถึงภาคธุรกิจ ในการร่วมคิดวางแผน ออกแบบให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรในระดับพื้นที่ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์การขยายตัวของพิษเชิงเดี่ยว รวมถึงระบบสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน แนวคิดความร่วมมือจึงสอดคล้องกับแนวทางที่ออสตรอม (1990) ได้เสนอไว้จากการศึกษาบทเรียนการจัดการทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติทั่วโลก ที่กล่าวว่า แนวทางที่จะประสบความสำเร็จได้ จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ และต้องให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณสมบัตินั้นด้วย โดยมีการวางกรอบร่วมกัน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในระดับที่เหมาะสม ที่มีผลให้ประชาชนได้ประโยชน์ และสามารถรักษาสาธารณสมบัตินั้นไว้ได้

กระบวนการกำหนดทิศทางการพัฒนาและบริหารจัดการแม่แจ่มโมเดล ได้อาศัยกลไกของเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่น รวมถึงพลังจากภายนอก เข้ามาประสานทำงานร่วมกัน ผ่านระบบฐานข้อมูล ที่เกิดขึ้นมาจากสำรวจการจัดทำประชาคม การสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล ร่วมกัน ในหลายๆฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในงานศึกษาวิจัยพบว่าหัวใจของการขับเคลื่อน “แม่แจ่มโมเดล” ได้ผสานแนวทางการแก้ไขปัญหามอกควัน ไฟป่า ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหในเรื่องสิทธิของชาวบ้าน รวมไปถึงการจัดระบบแนวเขตและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

และป่าไม้ที่มุ่งเน้นความยั่งยืนและเป็นธรรม ได้ขยายไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต การปรับเปลี่ยนระบบการผลิต เศรษฐกิจ และที่สำคัญ “การเปลี่ยนความคิดของผู้คน” ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการทำงานในพื้นที่ เช่น หน่วยงานราชการ นักธุรกิจ กลุ่มคนในสังคม นักวิชาการ ภาคประชาสังคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องความคิดได้ทำหายนุ่มนอม วิธีการในการทำงานพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ต้องยึดโยงความสัมพันธ์กับบริบทพื้นที่ ความต้องการของชุมชน รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรและหน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาให้เกิดเป็นรูปธรรมของการทำงาน แก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ในลักษณะองค์รวมให้มากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2558 “แม่แจ่มโมเดล” ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง เพื่อยกระดับการปัญหาในลักษณะองค์รวม และเป็นการแก้ไขปัญหทั้งระบบพร้อมๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน การปรับเปลี่ยนระบบการผลิตให้สอดคล้องกับพื้นที่และมีมูลค่าสูงขึ้น เพื่อสร้างระบบฐานเศรษฐกิจที่มีความเป็นธรรมต่อคนในพื้นที่ และไม่สร้างผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม แนวทางแม่แจ่มโมเดลเปิดพื้นที่ให้ภาคีภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบการทำงานและลงมือปฏิบัติการ เพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศน์ควบคู่ไปกับการสร้างอาชีพสร้างรายได้ ในที่สุดแม่แจ่มโมเดลได้พัฒนากลายเป็นรูปแบบความร่วมมือจากภาคีในหลายฝ่าย เช่น องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และภาคธุรกิจ โดยภาคีต่างๆ เหล่านี้จะเข้ามาร่วมกันคิด วางแผนและออกแบบ เพื่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์การขยายตัวของการปลูกพืชเชิงเดี่ยว และระบบสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (โอฬารและวัชรพล, 2563)

หัวใจของการขับเคลื่อน “แม่แจ่มโมเดล” นั้นได้ผสานแนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องสิทธิของชาวบ้าน โดยได้ขยายไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต การปรับเปลี่ยนระบบการผลิต เศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่สำคัญ คือ “การเปลี่ยนความคิดของผู้คน” ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำงานในพื้นที่ เช่น หน่วยงานราชการ นักธุรกิจ กลุ่มคนในสังคม นักวิชาการ หรือภาคประชาสังคม พลังของการเปลี่ยนแปลงจากปฏิบัติการของผู้คน เครือข่ายภาคประชาชน ภาคประชาสังคม รวมไปถึงชาวบ้านในระดับท้องถิ่น ในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ มีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่มีอำนาจของรัฐในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ที่จะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง กฎหมาย ขณะเดียวกันการเคลื่อนไหวดังกล่าวก็ได้ทำหายนองค์กรกลุ่มทางสังคมอื่นๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาด้วย เช่น สถาบันทางการเมือง สถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันการศึกษา ในทางกลับกัน ไม่เพียงแต่การทำหายนองค์กรต่างๆ เหล่านั้น แต่อีกนัยยะหนึ่งเป็นความพยายามในการสร้างพลังเชื่อมโยงกับกลุ่มพลังทางสังคมอื่นๆ เช่น กลุ่มนักธุรกิจเพื่อสังคม กลุ่มนักวิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม กลุ่มคนรุ่นใหม่อื่นๆ ให้เข้ามาสนับสนุนการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน (โอฬาร, 2562; โอฬารและวัชรพล, 2563)

เมื่อพิจารณาการขับเคลื่อนแนวคิดแม่แฉ่มโมเดล ก็พบว่า เป็นแนวทางที่ต่อเนื่องจากแนวคิดในอดีตที่มีการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านการเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามการผลักดันกลไกต่างๆที่ต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหา การประกาศเขตป่าของรัฐทับที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน รวมถึงที่ป่าของชุมชน กลับพบปัญหาอุปสรรคค่อนข้างมาก เพราะกลไกของภาครัฐในหลายส่วนยังไม่ยอมรับในแนวคิดดังกล่าว แต่ยังมีแนวทางเดิมที่ภาครัฐเป็นหลักในการรักษาป่า และเชื่อว่า คนไม่สามารถอยู่กับป่าได้ ทำให้ความขัดแย้งขยายตัวในวงกว้างทั้งในพื้นที่ภาคเหนือและภาคอื่นๆ จนนำไปสู่การลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องของเครือข่ายภาคประชาชนต่างๆ ในพื้นที่อำเภอแม่แฉ่ม ก็เป็นส่วนสำคัญของการเคลื่อนไหวร่วมกับเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) สมัชชาคนจน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2540 อย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันภาครัฐเองก็ไม่สามารถรักษาพื้นที่ป่าได้ การขยายตัวของการบุกรุกพื้นที่เพื่อทำเกษตรเชิงเดี่ยวยังคงเพิ่มขึ้น บริบทสถานการณ์เริ่มรุนแรงขึ้น เมื่อปัญหาหมอกควันและไฟป่ากลายเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมที่ส่งผลกระทบทั้งในด้านสุขภาพ และด้านเศรษฐกิจในภาคเหนือ โดยการท่องเที่ยวหยุดชะงัก ปัญหาเร่งด่วนของภาครัฐคือจะจัดการกับปัญหาหมอกควันได้อย่างไร ในเมื่อปัญหาหลักของหมอกควันในภาคเหนือก็คือการเผาและไฟป่า การแก้ไขปัญหาแบบต่างคนต่างทำ ไม่สามารถหยุดยั้งและจัดการกับความซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นมาได้ การถกเถียง แลกเปลี่ยน สร้างการเรียนรู้ของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐภาคประชาชน ประชาสังคมได้กลายมาเป็นแนวทางสำคัญโดยได้ขยายความร่วมมือในการจัดการและแก้ไขปัญหา (โอฬาร, 2562)

การแก้ไขปัญหาบนฐานความเข้าใจและมีเป้าหมายร่วมกัน นำไปสู่แรงผลักดันภายในพื้นที่อำเภอแม่แฉ่มให้ภาคีทุกส่วนเข้ามาดำเนินการร่วมกันคิด วางแผนขับเคลื่อนที่จะแก้ไขปัญหา โดยมีการจัดตั้ง “ทีมประชารัฐแม่แฉ่ม” เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควัน ไฟป่า พร้อมกับเริ่มลงมือปฏิบัติการขอความร่วมมือภาคประชาชนในการที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีให้เป็นโอกาส¹⁵¹ การแก้ไขปัญหาหมอกควัน ไฟป่า โดยใช้กลไกประชารัฐแม่แฉ่ม ถือว่าประสบผลสำเร็จในแง่ของการแก้ไขปัญหาที่ได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชน แต่โจทย์ที่สำคัญที่ทำนายสำหรับคนแม่แฉ่มและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับนโยบายคือ การแก้ไขปัญหาที่ต้นตอหรือรากเหง้าเพราะการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแต่สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาคือประเด็นสิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของคนอำเภอแม่แฉ่ม และปัญหาคุณภาพชีวิตของคนในแม่แฉ่ม ความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาจะเกิดเป็นจริงได้จะต้องขับเคลื่อนไปสู่การแก้ไขปัญหาในเชิงระบบ ดังนั้นประชารัฐแม่แฉ่ม มีมติร่วมกันที่จะเดินหน้าสร้างมาตรการยั่งยืนและมุ่งการจัดการลงไปที่รากเหง้าของปัญหาที่เรียกว่า “แม่แฉ่มโมเดลพลัส” เพื่อที่จะยุติปัญหาการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตรเชิงเดี่ยวและเร่งยุติปัญหาการใช้สารเคมีในการทำเกษตร โดยเน้นการขับเคลื่อนสู่แนวทางการพลิกฟื้นผืน

¹⁵¹ เอกสารอัดสำเนา, แม่แฉ่มโมเดลพลัส. (2561). เอกสารประกอบ KICK OFF จากแผนสู่การขับเคลื่อน “แม่แฉ่มโมเดลพลัส” หัวข้อ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือขับเคลื่อนแม่แฉ่มโมเดลแก้ไข ปัญหาหมอกควัน ไฟป่า สู่แม่แฉ่มโมเดลพลัส. เชียงใหม่: แม่แฉ่มโมเดลพลัส.

ป่าอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามการดำเนินการเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ภาครัฐจะต้องยอมรับในสิทธิชุมชนหรือสิทธิในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า ซึ่งหมายความว่า มีความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย รวมไปถึงระเบียบ กติกาที่ใช้ในการกำกับ ควบคุมจากกลไกรัฐที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ

รูปธรรมที่ชัดเจนของการแก้ไขปัญหา เช่น ประกาศจังหวัดเชียงใหม่ ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2558 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการแก้ไขปัญหาป่าไม้กับชุมชนและหมอกควันไฟป่าอำเภอแม่แจ่ม เพื่อขับเคลื่อนแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ตามยุทธศาสตร์การจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชันในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม การรวมตัวกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหา ได้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมคือ ในปี 2559 จุดความร้อนจากการเผาในอำเภอแม่แจ่มได้ลดลงอย่างชัดเจน พื้นที่ที่มีการเผาไหม้ลดลงมากกว่าร้อยละ 50 ทำให้เกิดการยอมรับ ในแนวทางการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะภาครัฐในระดับปฏิบัติการว่า การแก้ปัญหาของไฟป่าและหมอกควันที่ยั่งยืน จะต้องมีการแก้ไขปัญหาสิทธิของชาวบ้านในการจัดการและใช้ประโยชน์จากที่ดิน การยอมรับกติกาของชุมชนและฐานข้อมูล ที่ต้องให้ชุมชนมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและบริหารจัดการ โดยภาครัฐเป็นกลไกสนับสนุน (โอฬาร, 2562)

ดังนั้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2560 เครือข่ายองค์กรภาคีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้ร่วมลงนามบันทึกเจตนารมณ์สนับสนุนการขับเคลื่อน “แม่แจ่มโมเดลพลัส สูเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2560 ณ หอประชุมเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และได้ตั้ง “คณะทำงานแม่แจ่มโมเดลพลัส” เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ร่วมกับองค์กรและหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ และนักวิชาการ ทำให้เกิดแนวทาง การทำงานที่ชัดเจนร่วมกันในเป้าหมายการทำงาน 6 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 1) มาตรการด้านกฎหมาย แก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิเพื่อขอใช้ประโยชน์ที่ดิน 2) การแก้ไขปัญหาหนี้สิน 3) การพัฒนาอาชีพ เศรษฐกิจชุมชน 4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม 5) การพัฒนาระบบข้อมูล ความรู้ และการสื่อสารสร้างความเข้าใจ เพื่อทำแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ และ 6) กลุ่ม องค์กร และภาคีความร่วมมือ จากทั้ง 6 แนวทางดังกล่าว ได้นำมาสู่ความคืบหน้าการทำงานในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้เห็นผลที่เป็นรูปธรรม (โอฬารและวัชรพล, 2563)

โดยรวม แม่แจ่มโมเดล ได้กำหนดแนวทางและเป้าหมายในการแก้ปัญหาต่างๆได้แก่ (1) ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 1.6 ล้านไร่ ได้แบ่งออกเป็น พื้นที่ป่า ประมาณ 73% ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรวมถึงชุมชนจะต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม (2) พื้นที่ที่มีประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ก่อนปี 2545 จำนวนประมาณ 12.5% จะนำไปสู่การจัดการในรูปแบบสิทธิที่เหมาะสม (3) พื้นที่ขยายในช่วงปี 2545-54 ประมาณ 9.5% จะนำไปสู่แนวทางการสร้างป่า สร้างรายได้ของชุมชน โดยผ่านกลไกในพื้นที่ที่มีเป้าหมายในการบริหารจัดการ ดูแลรักษา

การใช้ประโยชน์ และการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และ (4) พื้นที่ขยายหลังปี 2554 ประมาณ 5.8% จะนำไปฟื้นฟูให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาให้เป็นพื้นที่ต้นน้ำ¹⁵²

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว ในแต่ละพื้นที่ที่มีความหลากหลายทั้งในด้านการเป็นป่าตามกฎหมาย ลักษณะของกลุ่มน้ำ และ การใช้ประโยชน์ที่เกิดขึ้น จึงทำให้การจัดการในแต่ละพื้นที่ย่อมอาจมีความแตกต่างกัน และมีแผนปฏิบัติการที่แตกต่างได้

3.2 ขบวนการเคลื่อนไหว แม่แจ่มโมเดล

กลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่มีบทบาทอย่างมากในการผลักดันการขับเคลื่อนที่สำคัญ ได้แก่ 1) กลุ่มฮักเมืองแจ่ม ซึ่งเป็นกลไกองค์กรชาวบ้านที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวต่อต้านการสัมปทานป่าสนวัดจันทร์ และต่อมาได้ยกระดับไปสู่การจัดตั้งเป็นมูลนิธิฮักเมืองแจ่ม 2) กองเลขาแม่แจ่มโมเดล ที่เป็นกลไกที่สำคัญในการทำงานขับเคลื่อน แนวคิดแม่แจ่มโมเดล ให้เกิดการปฏิบัติการจริงและส่งผลไปสู่ระดับนโยบาย จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ประการในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) กลุ่มฮักเมืองแจ่ม

บทบาทขบวนการเคลื่อนไหวขององค์กรชาวบ้านในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม โดยเฉพาะบทบาทของกลุ่มฮักเมืองแจ่ม ปัจจุบันได้ยกไปเป็นมูลนิธิฮักเมืองแจ่ม ถือว่าเป็นบทบาทที่สำคัญต่อการเชื่อมโยงการทำงานทั้งการเชื่อมกับพื้นที่ต่าง ๆ ในอำเภอแม่แจ่ม ทั้งภาคราชการ สถาบันการศึกษาในพื้นที่ รวมถึงภาคีภายนอกที่เข้ามาทำงานในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม การรวมตัวของชาวบ้านแม่แจ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2540 โดยการเคลื่อนไหวสำคัญเหตุการณ์หนึ่ง คือการรวมตัวกันในช่วงปี พ.ศ.2534-2535 เพื่อคัดค้านองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ในการตัดสัมปทานไม้สนในพื้นที่ป่าสนบ้านวัดจันทร์ เรื่องนี้ได้กลายเป็นตำนานปกป้องสิทธิประโยชน์ของคนแม่แจ่ม และเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวของคนในท้องถิ่นในนาม “กลุ่มฮักเมืองแจ่ม” กลุ่มชาวบ้านที่มาร่วมกันปกป้องสิทธิของคนแม่แจ่ม นำโดยพระใบฎีกาสุทัศน์ วชิรญาณ ผู้อำนวยการโรงเรียนสามเณร วัดป่าแดด ตำบลท่าผา อำเภอแม่แจ่มจนโครงการดังกล่าวต้องยุติลงไปแล้ว หลังจากนั้น ในช่วงพ.ศ. 2536 กลุ่มฮักเมืองแจ่ม ได้จัดพิธีบูชาป่าและสืบชะตาป่าสนบริเวณหลังโรงเรียนขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ร่วมกับพระสงฆ์และชาวบ้านวัดจันทร์ หากทว่าการเคลื่อนไหวในประเด็นอื่นตามมาอีก เช่น ในกรณีการทำเหมืองถ่านหินลิกไนต์ที่บ้านบนนา ตำบลช่างเคิ่ง กลุ่มฮักเมืองแจ่ม ได้ออกมาเคลื่อนไหวปกป้องสิทธิของคนแม่แจ่มอีกครั้ง ผ่านกิจกรรมสืบชะตาแม่น้ำแจ่ม สืบชะตาป่า ทอดผ้าป่าข้าวเปลือก ทอดผ้าป่าพันธุ์ไม้และปลูกป่า

จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มฮักเมืองแจ่ม ได้ขยายผลไปสู่การรวมตัวกันของคนในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม ในพื้นที่ต่างๆอย่างกว้างขวาง รวมไปถึงการก่อตั้งเครือข่ายกลุ่มน้ำแม่แจ่มขึ้นมา

¹⁵² “แม่แจ่มโมเดล” ภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม โดยโอฬาร อ่องพะ. 24 เม.ย. 2559. <http://www.komchadluek.net/news/edu-health/226372> เข้าถึงเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2562.

โดยเฉพาะหลังปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ความตื่นตัวของกระแสการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นที่สนใจของสังคมไทย มากยิ่งขึ้น เกิดเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยน เวทีประชุม สัมมนา ระดมความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับองค์กรชุมชนลุ่มน้ำภาคเหนือ โดยมีตัวแทนชาวบ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรลุ่มน้ำ จึงมีการประสานความร่วมมือกับกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาของลำน้ำแม่แจ่ม จัดตั้งเป็นเครือข่ายลุ่มน้ำแม่แจ่ม ในขณะนั้นมีด้วยกัน 26 เครือข่าย อย่างไรก็ตามความตื่นตัวดังกล่าวเริ่มลดถอยลงไปอย่างต่อเนื่อง เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเริ่มซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันบริบททางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีผลให้การรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อขับเคลื่อนประเด็นต่างๆลดน้อยลง ขาดการดำเนินงานต่อเนื่อง เครือข่ายลุ่มน้ำย่อยในพื้นที่ต่างๆ จึงต้องดำเนินการด้วยตนเองตามศักยภาพที่ชุมชนจะเอื้อให้ภายใต้บริบทของปัญหาที่เข้ามากระทบกับชุมชน

ในช่วงหลังปี พ.ศ.2547 เครือข่ายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม ได้ปรับทิศทางการขับเคลื่อนไปสู่การสร้างและรวบรวมระบบฐานข้อมูล การทำข้อมูลการใช้ประโยชน์จากที่ดินในแต่ละชุมชน รวมถึงการใช้ประโยชน์จากป่า จากการใช้แผนที่ทำมือ ไปสู่การเริ่มเอาระบบภูมิสารสนเทศทางอากาศ หรือที่เรียกว่าระบบ GIS เข้ามาประยุกต์ใช้ในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ภายใต้การสนับสนุนข้อมูล เครื่องมือและองค์ความรู้ร่วมกับทางมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) ระบบฐานข้อมูลที่เกิดขึ้นได้ค่อยๆถูกนำมาศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการเจรจาและการสร้างการยอมรับของรัฐร่วมกับชุมชนในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม และมีการทำงานร่วมกับรัฐส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่การขับเคลื่อนก็ยังเผชิญกับปัญหาความไม่ชัดเจนทางนโยบายของรัฐบาลในเรื่องขอบเขตการทำมาหากิน ขอบเขตแนวเขตที่ดินทำกินกับพื้นที่ป่า รวมถึงความมั่นคงในการผลิตของชาวบ้าน จนกระทั่งเกิดปัญหาหมอกควันและไฟป่าอย่างต่อเนื่องจนเกิดผลกระทบในวงกว้าง จนภาครัฐต้องหาทางแก้ไข

2) กองเลขาแม่แจ่มโมเดล

“กองเลขาแม่แจ่มโมเดล” เป็นพื้นที่การรวมตัวและเป็นพื้นที่สื่อสารขององค์กรภาคประชาชน ภาคประชาสังคมจำนวนมากที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม ทั้งที่เป็นคนในพื้นที่และเป็นคนนอกพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันแลกเปลี่ยน รวมถึงขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และการเชื่อมต่อกับนโยบาย รวมถึงการผลักดันสนับสนุนการสร้างกลไกรูปธรรมในระดับพื้นที่ โดย ทำหน้าที่ขับเคลื่อนประเด็นสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน รวมถึงการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า และเชื่อมโยงการทำงานไปสู่การสร้างระบบการผลิต และเศรษฐกิจที่เป็นธรรม และยั่งยืน กองเลขาแม่แจ่มโมเดล จึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแนวคิด การสร้างปฏิบัติการเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม และการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายการจัดการที่ดินภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือ คทช. ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 รวมไปถึงการผลักดันให้

เกิดการปรับระบบการผลิต และการลดพื้นที่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวภายใต้ผลที่เป็นรูปธรรมในพื้นที่แม่แจ่ม

กลไกกองเลขาแม่แจ่มโมเดล มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ 1) ภาคประชาสังคมที่เป็นหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาทำงานร่วมกับชาวบ้านในพื้นที่เป็นเวลายาวนาน เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนายั่งยืน (ภาคเหนือ) มูลนิธิไทยรักษ์ป่า และ 2) องค์กรภายในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จะประกอบไปด้วยกลุ่มฮักเมืองแจ่ม สถาบันอ้อมผญา และกลุ่มเยาวชนคนรุ่นใหม่ ทั้ง 2 กลุ่มได้ร่วมกันออกแบบการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 2 ระดับที่สำคัญคือ 1) การเคลื่อนไหวระดับปฏิบัติการ และ 2) การผลักดันให้เกิดการสนับสนุนในระดับนโยบาย (โอฬารและวัชรพล, 2563)

2.1) การเคลื่อนไหวระดับปฏิบัติการ

ในอดีตที่ผ่านมา การทำงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นแนวทางรวมศูนย์อำนาจ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผ่านอำนาจตามกฎหมาย โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ รวมไปถึงหน่วยจัดการต้นน้ำ สถานีควบคุมไฟฟ้า หน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ป้องกันการบุกรุกทำลายป่า และการกระทำผิดในพื้นที่ป่าทำให้ความสัมพันธ์กับชุมชนมักเป็นคู่ขัดแย้ง โดยเฉพาะชุมชนบนพื้นที่สูงหรือชุมชนที่อยู่ในเขตป่า แต่ภายหลังที่กระแสสังคมให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ผสมกับแนวคิดเรื่องคนอยู่กับป่าได้รับการยอมรับประกอบกับขีดความสามารถในการบริหารของงานของรัฐมีข้อจำกัดอย่างชัดเจน หน่วยงานรัฐโดยเฉพาะหน่วยงานป่าไม้จึงค่อยๆ เปิดพื้นที่ในการทำงานร่วมกับชุมชนมากขึ้น แม้ว่าในระดับนโยบายและโครงสร้างในการบริหารจัดการทรัพยากรที่รวมศูนย์และใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นหลักก็ตาม

กองเลขาแม่แจ่มโมเดลพยายามออกแบบการทำงานโดยเน้นการพูดคุยทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหา การรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่ชัดเจน และมีการสื่อสารให้เกิดความเข้าใจโดยผ่านการประชุมประจำเดือนของส่วนราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ตรงกัน ทำให้สามารถออกแบบแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องและเห็นชอบร่วมกัน และร่วมทั้งการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของภาคส่วนต่างๆ ที่มาทำงานร่วมกันและการสร้างการยอมรับจากคนในพื้นที่ผ่านกิจกรรมทางวัฒนธรรมและกิจกรรมสาธารณะร่วมกัน โดยมีเป้าหมายผลักดันให้เกิด “แผนการจัดการในระดับพื้นที่” ที่จะทำหน้าที่กำกับแนวทางการเข้ามาทำงานของภาคส่วนต่างๆ ภายใต้การพูดคุยมุ่งเน้นให้เห็นถึงหลักคิดที่สำคัญของคนท้องถิ่น ผลจากการดำเนินการตามแนวทางแม่แจ่มโมเดลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อนข้างรวดเร็วในการแก้ปัญหาในพื้นที่ และสามารถดึงทรัพยากรและความช่วยเหลือจากส่วนต่างๆ เข้าสู่พื้นที่ได้มากขึ้น (โอฬาร, 2562) เช่น

- **มูลนิธิไทยรักษ์ป่า**_มูลนิธิไทยรักษ์ป่าได้เริ่มเข้ามาทำงานในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม ในช่วง ปีพ.ศ. 2553 และยังคงดำเนินการในโครงการต่างๆอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มทำงานในหมู่บ้านตีนผา (เป็นหมู่บ้านที่อยู่ติดแนวขอบเขตของอุทยานแห่งชาติ) เนื่องจากบ้านตีนผาและที่ดินทำกิน อยู่เขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่ม เป็นเขตรอยต่อกับอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ รวมถึงเป็นหมู่บ้านหนึ่งที่มีสภาพป่าค่อนข้างสมบูรณ์ และมีระบบการจัดการป่าชุมชนรวมถึงการจัดการระบบไร่หมุนเวียน

มูลนิธิไทยรักษ์ป่า ได้เข้ามาสนับสนุนเครือข่ายชุมชนในการเชื่อมโยงให้เกิดเครือข่ายในการจัดการทรัพยากร ร่วมกับเครือข่ายลุ่มน้ำแม่แจ่มตอนบน ตำบลแม่นาจร มีแนวทางการทำงาน 3 ด้าน ด้วยกัน 1) เรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งของคณะกรรมการทรัพยากรในระดับชุมชน 2) เรื่องของกิจกรรมการอนุรักษ์ และ 3) เรื่องการพัฒนาอาชีพ อย่างเช่น ฝ้าทอ ย้อมสีจากธรรมชาติ โดยเน้นการต่อยอดจากสิ่งเดิมที่ชาวบ้านทำกันอยู่แล้ว การทำงานของมูลนิธิไทยรักษ์ป่าจะเข้าไปส่งเสริมการพัฒนาระบบอาชีพควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- **มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ)** บทบาทของอีกส่วนที่มีความสำคัญของกลไกกองเลขาแม่แจ่มโมเดล คือมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) หรือรู้จักในนาม SDF โดยได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกิจเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนความเข้มแข็งองค์กรชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้น้ำหนักกับประเด็นป่าไม้และที่ดิน ในระดับพื้นที่มาเป็นเวลาค่อนข้างยาวนาน ได้บ่มเพาะประสบการณ์ที่เข้าใจถึงข้อจำกัดและศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้เงื่อนไข การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคม และจากประสบการณ์ในการดำเนินโครงการการจัดการพื้นที่คุ้มครองร่วมกับรัฐในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติออบหลวง นับจากปี พ.ศ. 2545 -2551 ที่ได้แก้ไขปัญหาคความชัดเจนและผลักดันให้หน่วยงานยอมรับในเรื่องแนวเขตที่ดินกับพื้นที่ป่า รวมไปถึงสนับสนุนจัดทำขอบเขตที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน แยกออกจากพื้นที่ป่า รวมไปถึงการพัฒนาให้เกิดการใช้กฎระเบียบชุมชนและข้อตกลงร่วมเป็นแกนกลางในการบริหารจัดการ การดำเนินงานในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญ ในการพัฒนาระบบการจัดการร่วม (Co-management Approach) เข้ามาเป็นหลักคิดหลักในการทำงาน การส่งเสริมความเข้มแข็งขบวนชุมชน การเสริมสร้างอำนาจท้องถิ่น การประสานความร่วมมือกับภาคีส่วนราชการ การวิเคราะห์ปัญหา สร้างการยอมรับ กำหนดข้อตกลง กติกาในการจัดการทรัพยากร รวมไปถึงการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกับชาวบ้านเครือข่ายการจัดการทรัพยากรในระดับตำบล ร่วมกันพัฒนาข้อบัญญัติตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงยกระดับการใช้

เครื่องมือสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เข้ามาดำเนินการจัดทำข้อมูลการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- **ความร่วมมือกับเครือข่ายวิชาการ** เช่นการทำงานร่วมกับ “โครงการประเทศไทยไร้หมอกควัน (HAZE FREE THAILAND)” เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ(วช.) ภายใต้งบประมาณทำหยาไทยดำเนินการโดยเครือข่ายมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย (Research University Network หรือ R U N) โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นผู้บริหารโครงการ งานวิจัยมุ่งเน้นที่จะค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ วิเคราะห์ต้นตอและสาเหตุของปัญหาของการเกิดหมอกควัน และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาจากต้นตอ ด้วยการปรับเปลี่ยนรูปแบบห่วงโซ่อุปทานในการเกิดควัน โดยผ่านการจัดทำแผนที่ห่วงโซ่อุปทานของสินค้าเกษตรเพื่อบ่งชี้สาเหตุ จุดกำเนิด และที่มาของการเผา รวมไปถึงการศึกษาแรงจูงใจ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม
- **ความร่วมมือเครือข่ายภาคเอกชน** เช่น เชียงใหม่วิสาหกิจเพื่อสังคม (Chiang Mai Social Enterprise)¹⁵³ เป็นกลุ่มนักธุรกิจ องค์กรเอกชนและนักวิชาการ ที่รวมตัวกันโดยต้องการให้ มีการพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างต่อเนื่อง โดยมีภารกิจหลักคือการร่วมกันแก้ปัญหาฝุ่นควันที่อยู่ในชั้นวิกฤติของจังหวัดเชียงใหม่ โดยให้บริษัท เชียงใหม่วิสาหกิจเพื่อสังคมเป็นองค์กรขับเคลื่อน และรณรงค์ให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติ บริษัทนี้ประกอบไปด้วย หุ่นส่วนเชิงกลยุทธ์จากทั้งองค์กรภาคเอกชน นิติบุคคล ภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคมเพื่อรวบรวมผู้ที่มีความสนใจ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาจะมีการแก้ไขปัญหาในระยะถัดไป การทำงานของบริษัทเชียงใหม่วิสาหกิจเพื่อสังคม จำกัด เน้นการทำงานต่อยอดโดยส่งเสริมให้ชุมชนเปลี่ยนอาชีพจากพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ไปสู่อาชีพอื่นๆ เช่น การเลี้ยงของชาวบ้านบ้านสองธาร ตำบลบ้านทับ ทางบริษัทฯ ได้เข้ามาส่งเสริมกิจกรรมโครงการนาร่องในพื้นที่ปลูก 200 ไร่ เริ่มจากการจัดระบบพื้นที่ 4 อย่าง คือ 1.ทำมาหากิน ทำนา ปลูกผัก เลี้ยงไก่ไข่ ไก่เนื้อ และกบ 2.ทำมาค้าขาย ปลูกผลไม้กล้วย สับปะรด ฝรั่ง สมุนไพร ข่า ตะไคร้ เป็น Local Food ขยับไป ปศุสัตว์ เลี้ยงวัวเนื้อ วัวนม จัดหาตลาดให้ทั้งโรงเรียน โรงแรม และซูเปอร์มาร์เก็ต 3.ป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง ต้องใช้เวลาแต่ยั่งยืน และสุดท้ายคือ 4.ป่านุรักษ์

การสร้างเครือข่ายภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำการเกษตรก่อให้เกิดรูปธรรมที่สำคัญของการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตในพื้นที่แม่แจ่มที่สำคัญ คือ การเกิดกลุ่มวิสาหกิจชุมชนจำนวน 2 กลุ่มใหญ่ คือ หนึ่ง กลุ่มวิสาหกิจชุมชนปลูกไผ่ ครอบคลุมพื้นที่

¹⁵³ โปรดดูใน www.northpublicnews.com/ นักธุรกิจ-เอกชนเชียงใหม่ลงขันเปิด บ.เชียงใหม่วิสาหกิจเพื่อสังคม เน้น”เรารักษ์ ฟ้า ป่า น้ำ” 6 กรกฎาคม 2017

ประมาณ 7 ตำบล และมีการจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนไปแล้วกว่า 10 กลุ่ม ถือเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด มีกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาสนับสนุนหลายกลุ่มด้วยกัน เพราะมองว่า การปลูกไผ่ มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงกว่าข้าวโพดค่อนข้างมาก และให้ทำในหลายลักษณะทั้งเป็นการปลูกแซมกับพืชชนิดอื่น และการปลูกในลักษณะผสมผสาน โดยไผ่ และการแปรรูปยังเป็นที่ต้องการของตลาดอีกค่อนข้างมาก และ สอง กลุ่มวิสาหกิจชุมชนปลูกกาแฟ ซึ่งกลุ่มเครือข่าย CP เป็นผู้สนับสนุนหลัก

2.2) การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย

การผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายจากภาคประชาชน และภาคีเครือข่ายต่างๆ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ในช่วงปี 2561-62 ที่สำคัญคือการเปิดช่องทางให้กลไกรัฐและชุมชนสามารถพัฒนาความร่วมมือในการจัดการทรัพยากร รวมถึงการเปิดช่องทางที่เอื้อต่อการเข้าถึงระบบสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ที่ดินและความหลากหลายทางชีวภาพได้ (โอฬาร, 2563, หน้า 39-40) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบใน 3 ประเด็นคือ

- (1) เห็นชอบในหลักการพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ตามนัยมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ 2/2561 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2561 ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงบประมาณไปดำเนินการต่อไปด้วย ทั้งนี้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย
- (2) ในการดำเนินการตามกรอบมาตรการฯ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงให้ราษฎรกลุ่มเป้าหมายทราบเกี่ยวกับเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดินของแต่ละกลุ่มพื้นที่ให้ถูกต้องและชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องและสิทธิของผู้ได้รับจัดสรรที่ดิน
- (3) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ป่าให้ชัดเจนและดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติมอีก

การร่วมเป็นเครือข่ายภายใต้ “ประชารัฐแม่แจ่ม” ซึ่งเป็นรูปแบบการบูรณาการที่ภาครัฐสนับสนุน ก็ได้ดำเนินการในทิศทางเดียวกันกับ การขับเคลื่อนแม่แจ่มโมเดล โดยได้มีการร่วมกันพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาดังกล่าวแบบมีส่วนร่วมโดยยึดหลักสายกลางรักษา

สมดุลในทุกมิติที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันให้มากที่สุด และจัดทำเป็น ข้อเสนอสัญญาประชาชาติ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อยุติปัญหาไฟป่าและหมอกควันอย่างยั่งยืน ยุติปัญหาการบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เร่งฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ ป่า และชุมชนต้นน้ำไปพร้อม ๆ กันอย่างสมดุลและเป็นระบบ รวมถึงการพัฒนาอาชีพที่ยั่งยืน ลดพื้นที่การปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวและลดการใช้สารเคมีในพื้นที่ป่าต้นน้ำ

ในเบื้องต้นประชาธิรัฐแม่แจ่ม ได้เสนอข้อมูลเพื่อให้รัฐได้พิจารณาจำนวน 213,462 ไร่ หรือร้อยละ 12.5 ของพื้นที่อำเภอแม่แจ่มทั้งหมด ทั้งนี้ **สิทธิที่รัฐจะพิจารณาขอให้ขึ้นอาจเป็นสิทธิแปลงรวม ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนยกเว้นแต่ตกทอดทางมรดก เป็นเอกสารสิทธิในแผ่นดินเกิดของคนต้นน้ำที่รัฐให้การรับรอง และธนาคารของรัฐและเอกชนสามารถให้การสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำหรือกำหนดกติกาพักชำระหนี้** เพื่อจูงใจให้เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ส่วนนี้นำไปปรับเปลี่ยนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นพืชผสมผสานและลดการใช้สารเคมีตามหลักการปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักกลไกการตลาดเสรี โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ระบบชลประทาน ถนน ไฟฟ้า ประปา ระบบการติดต่อสื่อสาร และโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการได้โดยไม่ติดเงื่อนไขการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายป่าไม้ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาระบบชลประทานที่รัฐจะต้องเร่งส่งเสริมให้ครอบคลุมพื้นที่ส่วนนี้ภายใน 5 ปี เพื่อ Start up การขับเคลื่อนแบบเน้นการพึ่งพาตนเอง และหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ระดับท้องที่และท้องถิ่น

ความเข้มแข็งของแนวคิด แม่แจ่มโมเดล และผู้มีอำนาจในระดับต่างๆเข้ามาเยี่ยมชมและเกี่ยวข้องกับพื้นที่อำเภอแม่แจ่มเพิ่มมากขึ้น ทำให้แม่แจ่มโมเดลเป็นที่รู้จักในวงกว้าง ในฐานะโมเดลการแก้ปัญหาในพื้นที่แบบองค์รวมโดยใช้วิธีการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายต่างๆทั้งในระดับแนวนอนและแนวตั้ง เพื่อแก้ปัญหาหมอกควันและไฟป่า และแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ การยอมรับสิทธิชุมชน และวิธีการอยู่รวมระหว่างคนกับป่าที่ยั่งยืน

ความเข้าใจเกี่ยวกับแม่แจ่มโมเดล ยังถูกสื่อสารสู่สังคมอย่างต่อเนื่องผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น “forestbook”¹⁵⁴ เป็นเพจที่มีคลิปรายสั้น ไม่เกิน 4 นาที มุ่งเน้นการสร้างความคิดชุดใหม่ โดยมีแนวการเสนอแนวคิด 3 กลุ่มใหญ่คือ 1) การเสนอพื้นที่ทางนโยบายที่มีนัยยะให้เกิดผลกระทบทางการเมืองอย่างชัดเจน 2) การใช้ pain point เพื่อสร้างให้คนดูมีอารมณ์ร่วม และเห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงจากระบบเดิมเป็นระบบใหม่ 3) ใช้สถานการณ์เป็นตัวนำและสร้างปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริงในสังคม ทั้งนี้คลิปที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแม่แจ่มโมเดลได้ถูกผลิตและนำเสนอมากที่สุดโดยคลิปแรกของแม่แจ่มโมเดลเริ่มเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2560 ในชื่อเรื่อง “เลือดหยุดไหลแล้วใจ

¹⁵⁴ เพจ forestbook เป็นเพจที่นำเสนอความเคลื่อนไหว วัฒนธรรม และแนวทางในการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งเน้นเพื่อความเข้าใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน รวมไปถึงความสัมพันธ์ของระบบการผลิต การสร้างเศรษฐกิจของผู้คนที่สัมพันธ์กับการผลักดันในการแก้ไขปัญหาทรัพยากร โดยเน้นผู้รับสาร เป็นกลุ่มคนในเมือง กลุ่มชนชั้นกลางในสังคม รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

ต่อ” โดย forestbook เน้นกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่มคือ หนึ่ง ชนชั้นกลาง เพราะเป็นกลุ่มที่มีเสียงสะท้อนถึงภาคนโยบายได้ชัดเจน สอง เจ้าหน้าที่รัฐ คนกลุ่มนี้เป็นผู้ปฏิบัติ มีช่องทางในการส่งถึงฝ่ายนโยบายได้ และมีส่วนร่วมปฏิบัติการในพื้นที่ และ สาม คนมีส่วนได้เสียโดยตรง

4. ป่านาน โครงการน่านแซนด์บ็อกซ์ (Sand Box)

จังหวัดน่าน มีพื้นที่ประมาณ 7,601,900 ไร่ หรือ 12,163.04 ตารางกิโลเมตร สภาพพื้นที่โดยทั่วไปของจังหวัดน่านส่วนใหญ่เป็นป่าและภูเขาสลับซับซ้อน ร้อยละ 87.2 ของพื้นที่ทั้งหมด มีที่ราบระหว่างหุบเขาตามแนวยาวของกลุ่มน่าน, สา, ว้า, ปัวและกอนเพียงร้อยละ 12.8 ของพื้นที่ ขณะเดียวกันจังหวัดน่านมีพื้นที่ป่าตามกฎหมาย จำนวน 6,496,231.62 ไร่ จำแนกเป็นป่าอนุรักษ์ 2,781,676.12 ไร่ และเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 3,714,555.50 ไร่ จากข้อมูลของกรมป่าไม้พบว่า ในปี พ.ศ. 2519 จังหวัดน่านมีพื้นที่ป่าสมบูรณ์ที่อยู่ทั้งในและนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด 5,280,625 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 73.94 ของพื้นที่ทั้งหมด ในปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยีระบบสารสนเทศ (GIS) มาใช้ในการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัดน่าน พบว่าในปี พ.ศ.2548 จังหวัดน่าน มีพื้นที่ป่าไม้ 8,393 ตารางกิโลเมตร หรือ 5,245,625 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 69 ของพื้นที่ทั้งหมด และในปี พ.ศ.2556 จังหวัดน่าน มีพื้นที่ป่าไม้ 7,036.28 ตารางกิโลเมตร หรือ 4,397,673.20 ไร่ คิดเป็น ร้อยละ 57.32 ของพื้นที่ทั้งหมด และด้วยการเป็นจังหวัดที่มีทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมากจึงส่งผลให้มีการจัดตั้งกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน 7 แห่ง ได้แก่ อุทยานแห่งชาติดอยภูคา อุทยานแห่งชาติศรีน่าน อุทยานแห่งชาติแม่จริม อุทยานแห่งชาติถ้ำสะเกิน อุทยานแห่งชาตินันทบุรี อุทยานแห่งชาติขุนสถาน อุทยานแห่งชาติขุนน่าน, วนอุทยานถ้ำผาตูบ, เขตห้ามล่าสัตว์ป่าภูฟ้า และสวนรุกขชาติแช่แห้ง สวนรุกขชาติห้วยน้ำอุ่น (รักษป่านาน, 2560)

ข้อมูลของสำนักงานเกษตรจังหวัดน่าน พบว่ามีสินค้าเกษตรที่สำคัญของจังหวัดน่าน 3 อันดับแรก ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าว และ ยางพารา ข้อมูลในปี 2554 แสดงมูลค่าสินค้าเกษตร 3 อันดับแรก ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มีมูลค่าผลผลิต 3,214,869,000 บาท ข้าว มีมูลค่าผลผลิต 1,635,496,000 บาท และ ยางพารา มีมูลค่าผลผลิต 503,480,320 บาท และอันดับของมูลค่าสินค้าเกษตรในช่วงปี พ.ศ. 2555 - 2556 ยังคงเป็น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าว และยางพารา แสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจของจังหวัดน่านได้อย่างชัดเจนที่รายได้ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาการเกษตรและเป็นระบบการผลิตเชิงเดี่ยว ที่เป็นข้าวโพด เป็นอันดับต้น ๆ ที่สอดคล้องกับพื้นที่การเกษตรที่ได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว (รักษป่านาน, 2560, น. 10)

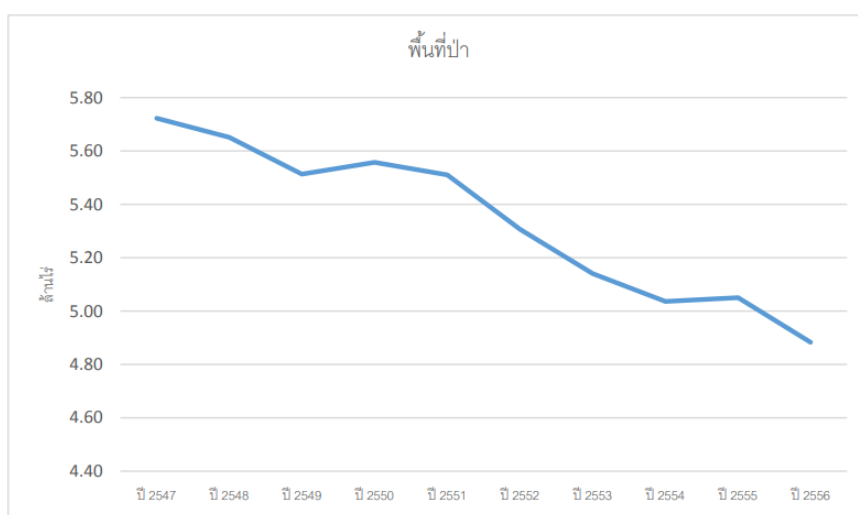
4.1 สภาพปัญหาของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินป่านาน

การเปลี่ยนรูปแบบการผลิตเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่วิธีการผลิตตามระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น การพึ่งพิงระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนพื้นที่เพื่อเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีผลให้เกิดการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากขึ้น มีการรุกพื้นที่ป่ามากขึ้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลายด้าน ทั้งการที่พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว

การตกค้างของสารเคมีในแหล่งน้ำ ภัยธรรมชาติ ดินถล่ม น้ำท่วมที่ก่อผลเสียหายกระทบทั้งต่อคนต้นน้ำและคนปลายน้ำในจังหวัดน่าน นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนป่าที่ชุมชนเคยช่วยกันดูแลจัดการในอดีตให้กลายเป็นป่าข้าวโพด จนกระทั่งมีคำกล่าวที่ว่า “ข้าวโพดไปถึงไหนที่นั่นป่าหายหมด” นอกจากข้าวโพดแล้ว ยังมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นของพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวอื่นๆอีก เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง (ชูศักดิ์, 2556, หน้า 58-70) ซึ่งพืชเหล่านี้ล้วนต้องการใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ และมีการใช้สารเคมีปริมาณมากในการผลิต เกิดการรุกรืบของพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวไปยังการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ของจังหวัดน่าน

จากการขยายตัวของของพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ทำให้มีการขยายพื้นที่การเกษตรเพิ่มมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามมีการสูญเสียพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น และเป็นไปอย่างรวดเร็ว (แผนภาพที่ 9.1)

แผนภาพที่ 9. 1: การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ ในเขตป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติปี พ.ศ.2507 ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2556



ที่มา: สายบัว เข้มเพชรและสำรวย ผัดผล. 2557. โครงการพัฒนาฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการจัดทำแผนชุมชนสำหรับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ จังหวัดน่าน

มีการขยายตัวของพื้นที่ทางการเกษตรออกไปในพื้นที่ป่าอย่างมีนัยยะสำคัญ ทั้งกลุ่มบริษัทที่เป็นเจ้าของกิจการเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่ต้องการแหล่งเพาะปลูกพืชเพื่อลดต้นทุนการผลิตและการนำเข้าอาหารสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการส่งเสริมการเกษตรและอาหารสัตว์ของรัฐบาลที่เอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มทุนในบางกลุ่ม รวมไปถึงความชัดเจนในแก้ไขปัญหาในเรื่องพื้นที่ทำกินของชาวบ้านที่เรื้อรังมายาวนาน โดยเฉพาะกระบวนการสำรวจแก้ไขปัญหาและรับรองสิทธิเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง ขณะที่การส่งสมภาวะหนี้สินที่มาจากการส่งเสริมการเกษตร ทำให้ทางเลือกในการปรับระบบการผลิตเป็นไปอย่างลำบากและยุ่งยากมากยิ่งขึ้น

ในอีกด้านหนึ่ง ความตระหนักถึงปัญหาการเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มมากขึ้น จังหวัดน่าน ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัด

ว่า “เมืองแห่งความสุข ธรรมชาติสมบูรณ์ แหล่งท่องเที่ยวหลากหลาย พร้อมมุ่งสู่ประชาคมอาเซียน” และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในยุทธศาสตร์ที่ 1 ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม จากการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวนั้นจังหวัดน่าน จึงได้ดำเนินการประสานบูรณาการ หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทุกคนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ประกอบกับตามมติที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัดน่าน ครั้งที่ 10/2556 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2556 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน ได้รับฉันทานุมัติจากที่ประชุมให้ดำเนินการโครงการ “สร้างเมื่อน่านน่าอยู่ คู่ป่าต้นน้ำ” เป็นวาระจังหวัดน่าน พ.ศ. 2556-2560 และให้ส่วนราชการ ภาคองค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม ประชาชนทุกภาคส่วนของจังหวัดน่าน ร่วมดำเนินการผลักดันให้จังหวัดน่านเป็น “เมื่อน่านน่าอยู่ คู่ป่าต้นน้ำ” โดยได้มีการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดน่าน ออกมาหลัก ๆ อยู่ 4 ประเด็น (รักษาน่าน, 2560, หน้า 10-11) ได้แก่

ประการที่ 1. สถานการณ์ทรัพยากรป่าไม้จังหวัดน่าน พบว่าสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการ บุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อปลูกพืชเกษตรเชิงเดี่ยวเพื่อการพาณิชย์ เช่น ข้าวโพด ยางพารา ฯลฯ และการลักลอบตัดไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความยากจน ความต้องการพื้นที่ทำกินทางการเกษตร ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ค่านิยมทางวัตถุของชุมชน นโยบายของรัฐทั้งเรื่องการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรและการพิสูจน์สิทธิที่ดินทำกิน การใช้สารเคมี และเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ทันสมัยขึ้น

ประการที่ 2. สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันจังหวัดน่าน พบว่าสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการทำการเกษตร (ข้าว ข้าวโพด) โดยเผากำจัดเศษวัสดุ/วัชพืช เพื่อเตรียมการเพาะปลูก การบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติมเพื่อทำไร่ข้าวโพด การเผาเพื่อหาของป่า/ล่าสัตว์ป่า วิธีการผลิตของพื้นที่ราษฎรขาดความรู้ความเข้าใจและความตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบของการเผา

ประการที่ 3. คน พบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจาก 2 ส่วน คือ 1. ภาคราชการ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ โดยขาดการสร้างความร่วมมือระหว่างราษฎรกับภาครัฐ (การใช้ที่ดินทำกิน/ป่าไม้) ขาดการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้น ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานด้วยตนเอง ขาดการจัดการระบบข้อมูลที่ต้อง และผู้บริหารขาดความจริงจังในการแก้ไขปัญหา 2. ภาคประชาชน ได้แก่ ผู้เข้าไปใช้ประโยชน์ กลุ่มอนุรักษ์ เกษตรกร เยาวชน ฯลฯ โดยพบปัญหาการใช้สารเคมีทางการเกษตร ปัญหาความยากจน (ปากท้องชาวบ้าน) เกิดความโลภหลงในวัตถุนิยม แรงจูงใจจากนายทุน ขาดจิตสำนึก ขาดการศึกษา ไม่ทราบข้อเท็จจริงเพราะขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดช่องทางการรับรู้ข้อมูล มีทัศนคติ วิถีชีวิตและการดำรงชีวิตที่ไม่เหมาะสม

ประการที่ 4. อาชีพ พบว่าสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่ เกิดจากการที่ราษฎรยึดฐานการผลิตที่พืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าวโพด หรือ ยางพาราที่ทำให้เกิดการรุกป่า ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ปัญหาความยากจน การขาดแคลนน้ำขาดความรู้ทางการเกษตร และขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย

หากทว่า การวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้วาระน่าน พ.ศ. 2556-2560 อาจไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงภายใต้บริบทที่หลากหลายและสลับซับซ้อนของพื้นที่ ขณะเดียวกันข้อมูลในเชิงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในมิติต่าง ๆ ก็ไม่ได้นำมาวิเคราะห์เสริมลงไป ไม่ว่าจะเป็นในมิติการสูญเสียพื้นที่ป่าจากกระบวนการของรัฐและเอกชน นโยบายรัฐที่เอื้อและส่งเสริมให้เกิดการปรับระบบการผลิตอย่างรวดเร็วและไม่มีมาตรการสนับสนุนและแก้ไขผลกระทบอย่างชัดเจน ข้อมูลประเด็นปัญหาที่ทางจังหวัดน่านได้วิเคราะห์ดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องมองและทำความเข้าใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของความเปลี่ยนแปลงการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน โดยสะท้อนให้เห็นถึงในการรับรู้และให้ความหมายของผู้คนในสังคมไทยต่อการดำรงอยู่ของ “ธรรมชาติ” รอบตัวมนุษย์ ที่มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างน้อย สามระยะด้วยกัน (อรรถจักร, 2545, หน้า 16-17) ได้แก่ 1) การรับรู้ให้ความหมาย ธรรมชาติ โดยเน้นลักษณะกายภาพ เป็นการรับรู้ให้ความหมายบนพื้นฐานของความคิดแบบประจักษ์นิยม 2) การรับรู้ให้ความหมายธรรมชาติโดยเน้นว่าลักษณะทางกายภาพนั้นมีค่าทางเศรษฐกิจในฐานะทรัพยากรธรรมชาติ การให้ความหมายเช่นนี้เด่นชัดขึ้นมานับตั้งแต่ประมาณปี 2500 ความหมายของธรรมชาติ ถูกเน้นเพียงด้านหลักด้านเดียว คือด้านที่ทรัพยากรธรรมชาติ ที่คนในสังคมไทยควรสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ3) การรับรู้และให้ความหมายแก่ธรรมชาติที่มีความหลากหลายและซับซ้อน นับตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมากระแสความตระหนักถึงปัญหาร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโดยทำให้เกิดการปรับตัวของหน่วยงานราชการ รวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ทางสังคมหันมาสนใจและศึกษาเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นจากจุดเน้นของการรับรู้และให้ความหมายแก่ธรรมชาติที่แตกต่างกันอย่างน้อย สามระยะนี้ส่งผลให้เกิดการศึกษาวิจัยและสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไปรวมไปถึงการสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่สถาปนาความรู้ด้านที่เกี่ยวข้องกับนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายกันออกไป

จากประเด็นปัญหาทั้ง 4 ประเด็น ที่ทางจังหวัดน่านวิเคราะห์มานั้น ได้นำไปสู่การออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาดังมาตรการในระยะเร่งด่วนและมาตรการแก้ไขระยะสั้นและระยะยาว โดยใช้โมเดลการจัดการที่ดินทำกินเข้ามาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การกำหนดขอบเขตพื้นที่ โดยร่วมกับกรมป่าไม้ใช้แผนที่มาตราส่วน 1:4000 เพื่อกำหนดแนวเขตพื้นที่ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ที่กำหนดให้มีการแก้ปัญหาข้อพิพาทกับราษฎร เนื่องจากไม่มีแนวเขตที่ชัดเจน อาทิเช่น แนวเขตของเขตอุทยานแห่งชาติ เขตต้นน้ำหรือเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า กับแนวเขตที่ดินทำกินของราษฎร โดยให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตให้ชัดเจนเพื่อสะดวกในการพิสูจน์และป้องกันการรุกล้ำโดยไม่มีเจตนา และใช้แนวทางการบริหารจัดการที่ดินแบบมีส่วนร่วมให้ราษฎรได้ทราบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยการมีคณะกรรมการตรวจสอบกำหนดแนวเขตระดับอำเภอ ระดับตำบลและระดับหมู่บ้านที่มีผู้แทนมาจากทั้งภาคราชการและตัวแทนประชาชนในพื้นที่

2) ร่วมกับชุมชนในการศึกษาข้อมูลบริบท ชุมชนทั้งด้านภูมิสังคม และภูมินิเวศน์

3) สร้างคน บนฐานวิถีชีวิตและบริบทของ ชุมชน จากโจทย์ของชุมชนเอง โดยใช้แนวทาง “จาก ย่ำสู่หลาน” ซึ่งสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี (สมเด็จย่าฯ) ทรงริเริ่มจัดตั้งมูลนิธิแม่ฟ้าหลวงเพื่อคัดเลือกเยาวชนหรือนักเรียนหรือผู้นำมาเข้ารับการศึกษาดูแบบ แล้วนำไปเป็นแกนนำการพัฒนาชาวเขา หรือชนกลุ่มน้อยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี อันเป็นพื้นฐานของการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาอย่ต่ง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ และกลายเป็นความสำเร็จ ของ “การปลูกป่า เริ่มที่ปลูกคน” ที่เป็นที่ยอมรับของคนทั่วโลก ต่อมาสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงนำแนวทางดังกล่าวมาพัฒนาคนทั้งในเขตพื้นราบ ชาวเขา รวมทั้งพระภิกษุสามเณรเพื่อสร้างคนสร้างป่า สร้างรายได้และคุณภาพชีวิต

4) สร้างกระบวนการเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนาในชุมชน ในรูปแบบปิดทองหลังพระที่เน้นราษฎรมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน

5) จัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างภาครัฐและชุมชนในการสร้างจิตสำนึกการอนุรักษ์ป่าไม้

6) จัดการที่ดินทำกินที่เหมาะสมกับภูมินิเวศน์

7) ระบบวนเกษตรและเศรษฐกิจพอเพียง

8) เน้นการจัดการทรัพยากรเกษตร น้ำ ดิน ป่าไม้ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่โดยการใช้เทคนิค ระบบดิน ระบบชลประทาน ระบบความรู้เทคโนโลยี เพื่อช่วยในด้านการเกษตร เช่น การปลูกพืชตาม ไร่เขาหรือขั้นบันได

9) ใช้หลักวิชาการการจัดการลุ่มน้ำมาดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมดุลอย่างยั่งยืน

จากประเด็นดังกล่าว ได้นำไปสู่การออกแบบขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด โดยได้ทำการผลักดันไปสู่การทำข้อเสนอให้กับรัฐบาล โดยรัฐบาลได้เห็นความสำคัญที่ต้องเร่งแก้ปัญหาดังกล่าว จึงเห็นชอบให้มีการดำเนินการพัฒนานวัตกรรมในรูปแบบใหม่ หรือที่ถูกเรียกกันโดยทั่วไปว่า “น่าน Sandbox” ที่ได้เน้นในเรื่องการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าและการใช้ประโยชน์พื้นที่จังหวัดน่านและพัฒนากลไกการบริหารจัดการ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการบริหารพื้นที่รูปแบบพิเศษเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดน่าน เพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขพื้นที่ป่าไม้และการใช้ประโยชน์พื้นที่จังหวัดน่าน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงความพยายามในการสร้างความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดแผนงานและดำเนินงานในรูปแบบประชารัฐ โดยจะเป็นการสนับสนุนการดำเนินงาน การทำที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล และร่วมกันแก้ปัญหาที่ดินในลักษณะรูปแบบพิเศษ (Sandbox) ขึ้นในการจัดทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่จังหวัดน่านอย่างยั่งยืน

น่าน sandbox ที่เรารู้และได้ยืมรวมถึงระบบฐานข้อมูลป่าไม้และที่ดินที่เกิดขึ้น มาจากต้นทุนที่ชุมชน/เครือข่ายในพื้นที่จังหวัดน่านได้ปฏิบัติการผ่านบทเรียนการทำงานในการแก้ไขปัญหา ในประเด็นการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน การเคลื่อนไหวในประเด็นสิทธิชุมชนในการจัดการ

ทรัพยากร จนนำไปสู่การเชื่อมโยงขบวนต่าง ๆ ในจังหวัดน่าน และภายหลังในช่วงประมาณ ปี 2552 แนวทางการแก้ไขปัญหาดินทำกินของภาคประชาชน นำไปสู่การพัฒนาให้เกิดทีม ศตจ.ปชช. หรือศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน ตามคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ โดยการทำงานเน้นการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเอง ขบวนในระดับจังหวัดน่าน ได้สร้างกระบวนการทำงานกับกลุ่มที่หลากหลายมากขึ้น โดยพัฒนากลไกคณะกรรมการในระดับจังหวัด หรือเรียกว่าทีมประสานงานจังหวัด ในการทำหน้าที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนต่าง ๆ ในจังหวัดน่าน เช่น เครือข่ายเชิงพื้นที่ โดยมีเครือข่ายคนบ่อว่า เครือข่ายฮักน่านน้อย เครือข่ายชุมชนเมือง เครือข่ายเชิงประเด็นงาน เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายเกษตรทางเลือก เครือข่ายเยาวชน เครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายออมทรัพย์ และเครือข่ายเชิงกลุ่ม/ปัญหา เช่น เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอดส์ เครือข่ายชุมชนป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น รวมถึงการเชื่อมกับการพัฒนาในเชิงประเด็น เช่น แผนแม่บทชุมชน องค์กรการเงิน สวัสดิการชุมชน เกษตรอินทรีย์ ทรัพยากรป่าไม้ ประเด็นที่ดิน กลุ่มโรงเรียนชาวนา ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน สภาองค์กรชุมชน ภัยพิบัติ เป็นต้น

4.2 เครือข่ายขบวนการเคลื่อนไหว ในพื้นที่จังหวัดน่าน

พัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวองค์กรชาวบ้านในพื้นที่จังหวัดน่าน ได้สร้างพลังขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาดินทำกินทรัพยากร ที่มีจุดเชื่อมโยงกันหลายส่วนทั้งในระดับชุมชน เครือข่ายที่มีการจัดการป่าชุมชน การแก้ไขปัญหาล่าช้าและที่ดินรวมถึงในมิติสิ่งแวดล้อมเมือง ในช่วง พ.ศ. 2530 เป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงที่ดินในพื้นที่จังหวัดน่าน โดยมีสาเหตุปัจจัยของช่วงเวลาเหลื่อมซ้อนกันอยู่ หากพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญกว้าง จะพบว่ามี 3 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่

1) การขยายอำนาจการปกครองของรัฐเพื่อปราบปรามคอมมิวนิสต์ การขยายอำนาจของรัฐเพื่อปราบปรามคอมมิวนิสต์ เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2501 พื้นที่จังหวัดน่านในยุคลัทธิพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้กลายเป็นที่มั่นของพรรคคอมมิวนิสต์ในภาคเหนือ และถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สีชมพูที่เกิดการต่อสู้ปราบปรามอย่างรุนแรง นโยบายที่รัฐใช้วิธีการหนึ่งคือตัดถนนสายยุทธศาสตร์เส้นเขาต่าง ๆ ไปรอบเมืองน่านเพื่อปราบปรามกลุ่มคอมมิวนิสต์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเอื้อต่อการบุกรุกป่าอย่างกว้างขวางเพราะสะดวกในการเดินทางส่งผลให้ป่าเสียหายจำนวนมาก (ณัฐพร, 2552, หน้า 57)

2) การให้สัมปทานไม้แก่บริษัทเอกชน การให้สัมปทานทำไม้ เริ่มต้นตั้งแต่ก่อนปีพ.ศ. 2500 จนถึงช่วงปีพ.ศ.2535 มีการตัดไม้เป็นบริเวณกว้าง บางพื้นที่มีการตัดไม้จำนวนมากจนไม่สามารถขนออกจากพื้นที่ได้ก็จะสร้างเส้นทางสำหรับใช้ในการชักลากหรือขนไม้ นอกจากการเข้ามาสัมปทานโดยใช้แรงงานจากภายนอกที่จ้างโดยบริษัท ชาวบ้านในชุมชนเองก็ผันตัวเป็นผู้ตัดไม้เพื่อขายด้วย ต่อมาเมื่อมีการปิดป่าในปี พ.ศ.2535 จึงได้มีการยกเลิกสัมปทาน การตัดไม้ลดลงมากแต่ก็ยังมีการลักลอบตัดไม้อยู่แต่เพื่อเป็นการสร้างบ้านมากกว่าการค้า (นันทมิตร และคณะ, 2548, หน้า 35)

หลังจากป่าถูกสัมปทานทำไม้ จำนวนพื้นที่และความอุดมสมบูรณ์ของป่าได้ลดลงไปมาก ในระยะแรกไม่ปรากฏผลมากนัก แต่ในระยะยาวทำให้เกิดปัญหาความแห้งแล้งอย่างหนัก และต่อมาเมื่อชาวบ้านได้รับเอาพืชพาณิชย์มาปลูกก็ได้ถางป่าที่เคยถูกสัมปทานอีกต่อหนึ่งยิ่ง ส่งผลให้ปัญหานี้เด่นชัดขึ้นมา (รัชนี้, 2551, หน้า 74)

และ3) การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมพืชเศรษฐกิจชาวบ้านเริ่มเข้าไปบุกเบิกพื้นที่ป่ารุ่นที่สอง ที่ปล่อยร้างทิ้งไว้สำหรับใช้พื้นที่ปลูกพืชเชิงพาณิชย์ ที่นิยมปลูกกันมาก คือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ นอกจากนั้นก็มีถั่วเขียว ถั่วลิสง ซึ่งนับแต่มีการตัดผ่านถนนเข้าหมู่บ้าน ชาวบ้านก็หันมาให้ความสนใจในการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น เนื่องจากมีความสะดวกและได้รับการสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและระบบตลาด เมล็ด พันธุ์ข้าวโพด ปุ๋ย และยาฆ่าแมลงก็จะได้รับแจกจากเจ้าหน้าที่เกษตรตำบล แต่ส่วนใหญ่จะซื้อจากพ่อค้าหรือนายทุนที่เข้ามาขายในหมู่บ้าน เพราะกลุ่มพ่อค้าจะมีแรงจูงใจพิเศษให้เช่น การเข้ามาไถที่ดินด้วยรถแทรกเตอร์ขนาดใหญ่ให้ แล้วขายเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย เงินเชื่อ เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวก็ต้องขายผลิตให้พ่อค้าเงินเชื่อ ในราคาถูก (มนัส, 2541, หน้า 5)

การขยายตัวของพืชพาณิชย์เชิงเดี่ยวนอกจากจะทำให้เกิดการบุกเบิกจับจองที่ดินเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังทำให้ชาวบ้านเริ่มเปลี่ยนจากการพึ่งพิงป่าไม้ มีวิถีชีวิตที่อิงกับพืชการค้ามากขึ้น การใช้ประโยชน์จากป่าได้รับการกระทบกระเทือน การเก็บหาของป่าก็ทำได้ยากขึ้นเนื่องจากป่าใกล้หมู่บ้านได้แปลงสภาพเป็นไร่ข้าวโพดไปจำนวนมาก คนยากจนในชุมชนจำเป็นต้องไปประกอบอาชีพรับจ้างนอกชุมชน ถึงกับมีคำกล่าวที่ว่าป่าไม่มีประโยชน์ใด ๆ ในการช่วยแก้ปัญหาปากท้องของชาวบ้านได้อีกต่อไปแล้ว ไม่เพียงเท่านั้นพืชพาณิชย์ยังทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจของชาวบ้านกว้างขึ้น โดยจะใช้การถือครองที่ดินเป็นตัวบ่งชี้ ผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากคือคนมีฐานะ (ลำแพน, 2540, หน้า 71) การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้จากการบริหารจัดการที่ยึดติดกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ปลุกกระแสการต่อสู้เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของชุมชนด้วยการเน้นรูปแบบการจัดการบริหารทรัพยากรชุมชนด้วยตนเองเป็นหลักและด้วยการรวมตัวกันของกลุ่มคนอีกเมืองน่านได้พัฒนาเป็นจุดศูนย์กลางในการพัฒนาและขยายแนวคิดการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน (สถาพรและคณะ, 2545, หน้า 7) อย่างไรก็ตามกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในจังหวัดน่านในช่วงยุคหลังป่าถูกทำลายไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับกลุ่มชาวบ้านที่ต้องการปกป้องรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนขณะเดียวกันภาครัฐเองก็ได้กำหนดนโยบายการควบคุมการใช้ทรัพยากรป่าไม้กับชุมชนด้วยวิธีการประกาศขยายเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติในจังหวัดน่านจนเกิดข้อกังวลต่อกลุ่มชาวบ้านถึงความไม่มั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เคยเป็นอยู่ของชุมชน (รัชนี้, 2541, หน้า 109)

เกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในพื้นที่จังหวัดน่าน ได้พัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้กับการสัมปทานไม้ ผ่านกลุ่มอีกเมืองน่าน จนนำมาสู่การจัดตั้งเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน และขยายแนวทางไปสู่การจัดตั้งเป็นมูลนิธิอีกเมืองน่าน ที่เข้ามาทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันขบวนการชาวบ้านก็ได้แตกหน่อขยายผลไปสู่การพัฒนาประเด็นต่าง ๆ ออกไปอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการแก้ไขปัญหาที่ดินและป่าไม้ ประเด็นความมั่นคงทางอาหาร ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น สวัสดิการ รวมถึงประเด็นสุขภาพและอื่น ๆ ขณะเดียวกันวงสนทนาแลกเปลี่ยนได้พัฒนาไปสู่รวมถึงการสร้าง “น่านพอร่ม” โดยเครือข่ายคนน่านจัดการตนเองเพื่อเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดน่านเข้ามาแลกเปลี่ยนพูดคุย รวมถึงกำหนดแนวทางในระดับจังหวัดร่วมกัน

เมื่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงจากการขยายตัวของพืชเชิงเดี่ยวเข้ามา ส่งกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และที่ดินรวมถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะภาพของการเป็นจำเลยของสังคมในฐานะของจังหวัดที่มีการขยายพื้นที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นจำนวนมาก ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาสั้นๆ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำไปสู่การออกแบบกระบวนการทำงานการจัดรูปขบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่ เพื่อให้เท่าทันต่อความซับซ้อนและหลากหลายของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือแม้กระทั่งการปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจกับหน่วยงาน ภาคส่วนต่าง ๆ ที่มุ่งตรงเข้ามาในพื้นที่จังหวัดน่านอย่างต่อเนื่อง ภายใต้แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยรูปแบบน่าน Sandbox ได้นำไปสู่ปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในเชิงอำนาจมากยิ่งขึ้น กลไกคณะกรรมการต่าง ๆ เริ่มปรับกลไกการทำงานใหม่ โดยมีภาคธุรกิจเอกชน สถาบันการศึกษา กลไกราชการ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชดำริต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนในระดับจังหวัดมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันกลไกภาคประชาชน องค์กรชาวบ้านในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรเองก็ปรับรูปขบวนการของตนเองไปทั้งการทำทนายและต่อรองกับกลไกใหม่ ๆ ที่เข้ามา ยุทธวิธีที่สำคัญคือการเข้าสู่พื้นที่กลไกทางการ (Formal Structure) มากยิ่งขึ้น ทว่าการจะเข้าใจบทบาทขบวนการเคลื่อนไหวขององค์กรชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่าน ภายใต้การปรับยุทธวิธีในการขับเคลื่อนที่เข้าไปใช้กลไกของโครงสร้างน่าน Sandbox เพื่อพัฒนาระดับการแก้ไขปัญหาการจัดการป่าไม้และที่ดิน รวมไปถึงการปรับระบบการผลิตในพื้นที่ คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในเชิงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของกลุ่มองค์กรชาวบ้านผ่านกลไกการเคลื่อนไหว 3 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ 1. กลุ่มฮักเมืองน่านและเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน 2. เครือข่ายคนน่านจัดการตนเอง และ 3. คณะกรรมการน่าน sandbox และมูลนิธิริรักษ์ป่าน่าน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กลุ่มฮักเมืองน่านและเครือข่ายป่าชุมชน จังหวัดน่าน

ในช่วงปี พ.ศ. 2518 ผลกระทบที่เกิดจากการให้สัมปทานป่า ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดและขยายความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง เมื่อสภาพป่าไม้ถูกทำลายได้ก่อให้เกิดความแห้งแล้งอย่างหนักในหลายพื้นที่ บางชุมชนต้องเข้าคิวรอตักน้ำจากลำห้วย พืชผักในป่าและสัตว์ป่าเริ่มสูญพันธุ์ กลุ่มชาวบ้านได้เริ่มกระบวนการต่อต้านการทำไม้และการรวมตัวกันสำรวจแนวเขตผืนป่า มีการแบ่งเขตป่าใช้สอยและกันพื้นที่เป็นเขตป่าอนุรักษ์ และการรวมกลุ่มกันที่มีเป้าหมายเพื่อปกป้องป่าของชุมชนกระจายตัวในหลายกลุ่มหลายชุมชน เช่น กลุ่มพระสงฆ์ กลุ่มบ้านหลวงหวงป่า อำเภอบ้านหลวง

กลุ่มอนุรักษ์ป่าศิลาแลง อำเภอบัว และกลุ่มลูกหลานชาวบ้าน เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ภายหลังจากที่กลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนพูดคุยและร่วมกิจกรรมกัน จึงมีการรวมตัวกันเฉพาะกิจขึ้นเพื่อจัดพิธีบวชป่าชุมชนขึ้นครั้งแรกในจังหวัดน่าน ที่บริเวณป่าชุมชนบ้านกุ่ม่วง ตำบลพงษ์ อำเภอสันติสุข งานการบวชป่าครั้งนั้นเป็นที่สนใจแก่คนทั่วไปทั้งระดับจังหวัดและนอกพื้นที่จังหวัด โดยกลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ที่ร่วมในพิธีการบวชป่าได้มีการติดต่อประสานงานและจัดเวทีชาวบ้านร่วมกัน จนกระทั่งมีการจัดตั้งเป็น “กลุ่มฮักเมืองน่าน” (บานจิต, 2547)

กลุ่มฮักเมืองน่าน (จดทะเบียนเป็นมูลนิธิฮักเมืองน่านเมื่อปีพ.ศ.2540) ประกอบไปด้วยกลุ่มเครือข่ายที่หลากหลายประเด็น อาทิ เครือข่ายอนุรักษ์ป่าชุมชน เครือข่ายอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ เครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน เครือข่ายกลุ่มเยาวชน เครือข่ายออมทรัพย์/ธุรกิจชุมชน และเครือข่ายพระสงฆ์ เป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาที่มีบทบาทอย่างมากในจังหวัดน่าน ในการทำงานด้านการอนุรักษ์และจัดการป่าชุมชน ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการก่อตั้งของกลุ่มฮักเมืองน่าน มีการขยายแนวความคิดและรูปธรรมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนไปยังชุมชนต่าง ๆ มีโครงสร้างการจัดการป่า 4 ระดับ คือ หนึ่ง ระดับชุมชน สอง ระดับลุ่มน้ำ สาม ระดับอำเภอ และสี่ ระดับจังหวัด มีการส่งเสริมให้มีกิจกรรมการดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่หลากหลาย เช่น การทำพิธีบวชป่า การป้องกันไฟป่า การเผยแพร่ความรู้เรื่องป่าชุมชน การจัดทำแนวกันไฟ และการปลูกป่าทดแทน (สำรวยและคณะ, 2544)

การดำเนินการอนุรักษ์ป่าของกลุ่มฮักเมืองน่าน นอกจากจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในจังหวัดน่าน ยังเป็นต้นแบบสำคัญในการอนุรักษ์ป่าชุมชนระดับประเทศ โดยเฉพาะการสร้างพิธีการบวชป่า สืบชะตาป่า จนได้รับความสนใจอย่างดีจากหลากหลายชุมชนทั้งในพื้นที่ใกล้เคียงและหลายจังหวัดในประเทศไทย ส่วนในระดับจังหวัด กลุ่มเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่านถือว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการนำเอาแนวคิดสิทธิชุมชนไปใช้ในการขยายการจัดการป่าไม้โดยชุมชน รวมถึงการร่วมในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนภาคประชาชนในช่วงปี พ.ศ.2548-2549 องค์กรฮักเมืองน่านจึงถือเป็นตัวแปรสำคัญของจังหวัดน่านที่ร่วมในการขับเคลื่อนสิทธิชุมชนทั้งในทางปฏิบัติและทางกฎหมาย (สถาพรและคณะ, 2545, หน้า 19)

เมื่อพิจารณาในประเด็นพัฒนาการของการขับเคลื่อนพลังของกลุ่มฮักเมืองน่านในการส่งเสริมและการดำเนินงานในประเด็นป่าชุมชน พบว่ามีบทเรียนที่สำคัญในยุคแรกของการก่อตัวรวมตัว ในช่วงเริ่มต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 โดยการรวมพลังในลักษณะรายชุมชนที่ลุกขึ้นปกป้องและเน้นการอนุรักษ์ป่าไม้ของชุมชน เช่น กลุ่มบ้านหลวงหวงป่า อำเภอบ้านหลวง กลุ่มคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลง กลุ่มอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำบ้านดอนแก้ว อำเภอท่าวังผา และกลุ่มชาวบ้านกุ่ม่วง เป็นต้น (สวิตตา, 2557, หน้า 75) ต่อมาเมื่อแนวคิดการอนุรักษ์และประสบการณ์ทำงานของชุมชนและกลุ่มพระสงฆ์ได้ถูกเผยแพร่ในวงสนทนาระหว่างนักปฏิบัติงานจนกลายเป็นเวทีร่วมคิดเพื่อหาทางออก นักพัฒนาเอกชนและกลุ่มชุมชนที่เข้มแข็งอื่น ๆ จึงได้เริ่มเข้ามาเป็นเครือข่ายวงเสวนา จนต่อมาได้มีการจัดเวทีการพูดคุยแลกเปลี่ยนถึงสภาพปัญหาและแนวทางการทำงานเกี่ยวกับป่าชุมชนของชาวบ้าน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานบวชป่าที่จัดขึ้นเป็นครั้งแรก ณ บ้านกุ่ม่วง ภายหลังจากนั้นชุมชนต่าง ๆ ที่สนใจต่างก็มีการติดต่อให้คณะทำงานบวชป่าที่รวมกันแบบ

ไม่เป็นทางการนี้ไปจัดกิจกรรมที่ชุมชนของตนเองอีกหลายแห่ง ภาระที่เพิ่มขึ้นนี้เองที่ทำให้คณะทำงานที่เกาะเกี่ยวกับอย่างหลวม ๆ ที่เกิดขึ้นจากงานบวชป่าบ้านกุ่มงได้กลายเป็นที่ปรึกษาให้กับชุมชน อีกทั้งหน่วยงานส่วนราชการและเอกชนก็มีการประสานงานเข้ามามาก กลายเป็นหัวข้อในการประชุมประเมินผลขึ้นและในเวทีได้มีมติให้จัดตั้งกลุ่มฮักเมืองน่านขึ้น (สำรวย, 2543, หน้า 40-42)

หลังจากที่กลุ่มฮักเมืองน่านได้ก่อตัวขึ้น มีการร่วมจัดทำกิจกรรมการส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติ สร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างกลุ่มองค์กรชุมชนชาวบ้าน จนเกิดความร่วมมือระหว่างคนในกลุ่มฮักเมืองน่านกับกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในจังหวัด จนได้รับการยอมรับในความเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง และแตกเครือข่ายการทำงานเป็นหลายด้าน ในส่วนประเด็นการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนหรือป่าชุมชนได้เกิดเป็นเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน มีโครงสร้างการจัดการป่าชุมชนเป็น 4 ระดับคือ 1) ระดับชุมชน ดูแลป่าในหมู่บ้านตนเอง 2) ระดับลุ่มน้ำ ดูแลในรูปแบบตำบล เช่น กลุ่มอนุรักษ์ป่าขุนสมุนเสมียน เป็นการร่วมกันดูแลลุ่มน้ำจากต้นจนปลายน้ำของผู้คนในตำบลถืมตอง ตำบลศิลาแลง และตำบลน้ำเกีฮ่วน 3) ระดับอำเภอ เป็นการดูแลป่าชุมชนร่วมกันทั้งอำเภอ และระดับที่ 4) ระดับจังหวัด ในระดับนี้เป็นการทำงานเชิงหนุนเสริมให้กับชุมชนที่ต้องการพึ่งพิง ช่วงหลังจากที่กลุ่มฮักเมืองน่านมีกลไกความรับผิดชอบรายประเด็นที่ชัดเจนนี้เอง เครือข่ายป่าชุมชนได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการส่งเสริมและการขยายแนวคิดการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนภายใต้หลักการของสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ จนมีจำนวนเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน ขยายไปมากกว่า 400 แห่งทั่วจังหวัดครอบคลุมทุกอำเภอในจังหวัดน่าน นอกจากนี้จะได้รับการยอมรับจากประชาชนในจังหวัดน่าน ยังเป็นต้นแบบสำคัญในการอนุรักษ์ป่าชุมชนระดับประเทศ โดยเฉพาะพิธีการบวชป่า สืบชะตาป่า ซึ่งได้รับความสนใจอย่างดีจากหลายชุมชนในหลายจังหวัดเข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้และศึกษาดูงาน และการยอมรับจากภายนอกอย่างเป็นทางการอย่างหนึ่งคือ การได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวครั้งที่ 3 ประจำปี 2544 และรางวัลลูกโลกสีเขียวครั้งที่ 10 ประจำปี 2551

บทบาทของเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่านที่สำคัญอีกประการก็คือ การขับเคลื่อนผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนร่วมกับเครือข่ายภาคีในระดับประเทศ ด้วยการระดมรายชื่อเพื่อยื่นเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชน จำนวน 50,000 รายชื่อต่อรัฐสภา ณ ขณะนั้นจังหวัดน่าน แห่งเดียวสามารถระดมรายชื่อได้มากถึง 20,000 รายชื่อ รวมทั้งยังได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมผ่านการจัดเวทีสาธารณะหรือเวทีชาวบ้าน การขยายเครือข่ายป่าชุมชนในจังหวัดน่านจึงไม่เพียงเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้คงอยู่ในชุมชน หากยังเป็นการสร้างอำนาจต่อรองระหว่างองค์กรชาวบ้านซึ่งที่เป็นเครือข่ายภาคประชาชนกับอำนาจของรัฐที่ในบางครั้งได้เข้าไปละเมิดสิทธิในการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข ทั้งยังเป็นกระบอกเสียงและพลังอำนาจในการต่อรองกับพลังอำนาจของรัฐและกลุ่มนายทุนที่เข้ามาละเมิดสิทธิของชุมชน โดยจะเห็นได้ว่าความเข้มแข็งในการทำงานของเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน มาจากปัจจัยที่สำคัญ (ณัฐพร, 2552) เช่น

ประการที่ 1. การผสมผสานระหว่างมิติด้านวัฒนธรรมกับการอนุรักษ์ทรัพยากร โดยการประยุกต์เอาความเชื่อทางศาสนา พิธีกรรมมาใช้เชื่อมโยงกับการทำกิจกรรมร่วมของชุมชนและเครือข่าย เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าไม้ เช่น การบวชป่า สืบชะตาป่า

ประการที่ 2. จิตสำนึกร่วมในการอนุรักษ์ป่าของคนในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทเรียนจากการเคลื่อนไหวต่อต้านการสัมปทาน ในนาม บ้านหลวงหวงป่า ที่ลุกขึ้นต่อต้านคัดค้านการบุกรุกทำลายป่าของกลุ่มนายทุนที่เข้ามาตัดไม้ในเขตบริเวณชุมชน จนถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกลุ่มอนุรักษ์ป่าในจังหวัดน่าน

ประการที่ 3. กระบวนการเรียนรู้ขององค์กรชุมชนและการขยายแนวคิด ทางเครือข่ายได้มีการพัฒนาสรุปบทเรียนสร้างกระบวนการทำงานใหม่ ๆ ของเครือข่ายขึ้นมา เช่น การขยายแนวร่วมด้วยการค้นหาผู้นำตามธรรมชาติในตำบลต่าง ๆ รวมทั้งการขยายแนวคิดและสร้างเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ไปยังเครือข่าย และชุมชนอื่น ๆ จนกระทั่งมีเครือข่ายป่าชุมชนกระจายอยู่ทั่วจังหวัดน่านในปัจจุบัน

ประการที่ 4. การจัดการภายในองค์กร โดยมีการแบ่งกลไกการทำงานเป็น 3 ระดับ ตั้งแต่ระดับ จังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล ทีมงานระดับจังหวัดจะเป็นทีมที่คอยสนับสนุนกระบวนการทำงานของเครือข่ายอื่น ๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือทั้ง ความรู้ทางวิชาการและงบประมาณในการดำเนินงาน ส่วนในระดับอำเภอและระดับตำบลจะมีบทบาทในการร่วมกันอนุรักษ์ป่าชุมชนในพื้นที่ของตนเอง

ประการที่ 5. ความเข้มแข็งของผู้นำองค์กร เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เครือข่ายประสบ ความสำเร็จในการขับเคลื่อนการจัดการป่าชุมชนคือผู้นำต้องมีความเข้มแข็งเป็นผู้ที่มีความสามารถและสามารถโน้มน้าวจิตใจของคนในชุมชนให้ร่วมกันอนุรักษ์ และรักษาป่าชุมชน

รากฐานความเข้มแข็งของกลุ่มฮักเมืองน่านและเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่านที่ผ่านมา ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการสร้างพลังในการขับเคลื่อนสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายในจังหวัดน่าน ด้วยการผสมผสานความเชื่อวัฒนธรรม ประเพณีดั้งเดิม มาใช้ในการจัดการพร้อมไปกับการสร้างความเป็นองค์กรร่วมของภาคประชาสังคมภายในเงื่อนไข “ความเป็นคนน่าน” ในการขับเคลื่อนแนวความคิดและรูปธรรม “ป่าชุมชน” ความเป็นองค์กรนี้เองเป็นลักษณะพิเศษที่ทำให้ป่าชุมชนเกิดการขยายตัวทางความคิดและปฏิบัติการของชุมชนในจังหวัดน่านอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นรูปธรรมป่าชุมชนที่ได้รับแรงหนุนเสริมจากกลุ่มฮักเมืองน่านยังเป็นส่วนสำคัญที่ส่งอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายไปสู่การยอมรับ “สิทธิชุมชน” ในทางรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

2) เครือข่ายขบวนการองค์กรชุมชน จังหวัดน่าน

เครือข่ายขบวนการองค์กรชุมชน จังหวัดน่านได้มีการเกาะเกี่ยวกันทำงานบนฐานการทำงานของภาคประชาชนมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร โดยมีมูลนิธิอภัยภูเบศร เป็นพันธมิตรที่สำคัญในการปูพื้นฐานการเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ ในระดับเครือข่าย จังหวัดน่านมีองค์กรเครือข่ายชุมชนอยู่เป็นจำนวนมาก หากจำแนกตามเครือข่ายต่าง ๆ จะพบว่ามีรูปแบบกว้าง 3 รูปแบบ ๆ ได้แก่ 1.รูปแบบเครือข่ายเชิงพื้นที่ เช่นเครือข่ายคนบ่อว่า เครือข่ายฮักน่านน้อย เครือข่ายชุมชนเมือง 2.รูปแบบเครือข่ายในเชิงเนื้อหา เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายเกษตรทางเลือก/เกษตรอินทรีย์ เครือข่ายเยาวชน เครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายออมทรัพย์ 3.รูปแบบเครือข่ายเชิงประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี เครือข่ายชุมชนป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น

การทำงานได้พยายามเชื่อมโยงกลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ให้เข้ามำกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกัน โดยตัวแทนเครือข่ายจะส่งผู้แทนเข้ามาเป็นคณะทำงาน ในยุคก่อตั้งในช่วงแรก ประมาณ ปี พ.ศ. 2544 ได้ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการกลไกจังหวัด” หรือเรียกว่า “ทีมประสานงานจังหวัด” โดยมีจำนวน 11 คน ที่มาจากเครือข่ายต่าง ๆ (ที่มาจากเอกสารการประชุมคณะกรรมการจังหวัดน่าน น่าน ฟอรัม) การเชื่อมต่อการทำงานของคณะกรรมการกลไกจังหวัด ได้เชื่อมโยงกับกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในช่วงการดำเนินในระยะแรก ทีมองค์กรชุมชนจังหวัดน่านได้มีข้อหารือร่วมกันถึงแนวทางการสร้างความร่วมมือกับภาคีหน่วยงาน โดยเน้นการทำงานเป็นไปแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยทีมสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เข้ามาประสานงานผลักดันให้ก่อเกิดการทำงานเป็นขบวน โดยมีมูลนิธิอภัยภูเบศรทำงานคู่ขนานเพื่อสนับสนุนทีมกลไกคณะกรรมการจังหวัดน่าน

กลไกจังหวัด หรือเรียกว่าทีมประสานจังหวัด ทำหน้าที่ในการตัดสินใจในกรณีโครงการที่เสนอมาจากเครือข่าย โดยมีทีมกลั่นกรอง ซึ่งประกอบด้วย หมอ นักพัฒนา นักวิชาการ ข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นทีมกลั่นกรองเข้ามาดูทั้งความเป็นไปได้ของโครงการ โดยมีมูลนิธิอภัยภูเบศรทำหน้าที่ในเรื่องการจัดกระบวนการเพื่อพัฒนาโครงการและทำหน้าที่เป็นกองเลขานุการให้กับกลไกจังหวัด การขยายผลสู่การพัฒนาและเชื่อมโยงหน่วยงานระดับนโยบาย ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในช่วง พ.ศ. 2549 – 2553 การทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ภายใต้กลไกการทำงานของศตจ.ปชช หรือศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน ตามคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติที่ 3/2549 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2549 โดยมีทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนทำหน้าที่เป็นกรรมการและกลไกกองเลขานุการศตจ.ปชช และมีผู้แทนแต่ละจังหวัดเข้าไปร่วมเป็นกรรมการในการกำหนดกรอบทิศทางการดำเนินงาน ต่อมาจาก ศตจ.ปชช. เปลี่ยนแปลงคำสั่งที่ 28/2550 เรื่องแต่งตั้ง “คณะกรรมการบริหารศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.ปชช จังหวัดน่าน)

จังหวัดน่านมีจำนวนรายชื่อผู้ถูกเสนอจากเครือข่ายภาคประชาชนจำนวน 12 คน และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน โดยร่วมกันกำหนดกรอบทิศทางการทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย โดยมีแนวทางการทำงานร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับคนจนและความยากจน ได้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาย่างเป็นขบวนและเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน ตำบล ภูมิภาค จนถึงระดับชาติ ครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องและเป็นต้นเหตุของความยากจน โดยใช้ประเด็นการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ภาคประชาชนได้ดำเนินการมาก่อนอยู่แล้วเป็นประเด็นในการขับเคลื่อนและใช้พลังการพัฒนาแนวราบของภาคประชาชนและบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง การขับเคลื่อนงานมีประเด็นการดำเนินงาน ประกอบด้วย ประเด็นแผนแม่บทชุมชน องค์กรการเงิน สวัสดิการชุมชน เกษตรอินทรีย์ ทรัพยากรป่าไม้ ประเด็นที่ดิน กลุ่มโรงเรียนชาวนา ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน สภาองค์กรชุมชน ภัยพิบัติ ซึ่งได้รับการหนุนเสริมงบประมาณจาก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ผ่านกระบวนการของ ศตจ.ปชช จังหวัดน่าน

ยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดน่าน มีเป้าหมายคือ “จังหวัดน่าน การจัดการตนเองบนฐานวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นน่าน” แนวทางการพัฒนามุ่งเน้นไปที่ “เครือข่ายคนน่าน จัดการตนเอง” ร่วมกันดำเนินการในการ “รวมพลคนน่าน สานพลังเกษตรอินทรีย์ จากภูผา สู่สากล” ผ่านการแลกเปลี่ยนโดยมีเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงให้กับภาคเกษตร โดยหลังจากนั้นได้ขยายออกไปเป็นเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์น่าน 18 กลุ่มองค์กรในจังหวัดน่าน โดยมีใช้แต่เพียงพัฒนาเกษตรอินทรีย์เท่านั้น แต่การทำงานดังกล่าวได้โยงไปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิต ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโฉนดชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน กระบวนการฟื้นฟูฐานทรัพยากร เพื่อทำให้เห็นมุมการทำงานที่หลากหลาย ทางเครือข่ายจึงได้พัฒนาความร่วมมือในการฟื้นฟูและออกแบบระบบการผลิตที่สอดคล้องกับพื้นที่โดยดึงเอาภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นภาคีความร่วมมือในการสร้างความยั่งยืนให้กับชุมชน โดยมีโจทย์ร่วมกันในการขยายให้เกิดประโยชน์กับคนเมืองน่าน เช่นการประสานความร่วมมือกับบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด ในการช่วยแก้ไขปัญหारेื่องการจัดการน้ำ โดยการทำตะบันน้ำที่ผันน้ำจากลำห้วยในพื้นที่ขึ้นมาให้กับเกษตรกรในพื้นที่ หรือบริษัท SCG ที่เข้ามาพัฒนาระบบอ่างกักเก็บน้ำ (ชั่วคราว) รวมไปถึงการดึงเอาภาควิชาการ สถาบันการศึกษา เข้ามาพัฒนาองค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ร่วมกับชุมชน รวมไปถึงการเชื่อมประสานกับทางธนาคารกสิกรไทย โดยคุณบัณฑิต ลำซำ ที่ได้เปิดตัวเข้ามาทำงานเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเขาหัวโล้น ผ่านการทำงานร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ รวมถึงศูนย์ภูฟ้า ภายใต้การดำเนินร่วมกันกับกลไกจังหวัดและข้าราชการ จนนำไปสู่แนวคิด น่านแซนด์บ็อกซ์ ในเวลาต่อมา

3) มุลนิธิรักษป่า่นาน และคณะกรรมการน่านแซนด์บ็อกซ์

“มูลนิธิรักษป่า่นาน ในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี” ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสาธารณกุศล การศึกษา และวิทยาศาสตร์ รวมถึงการดำเนินการสนับสนุนงานตามเป้าหมายของโครงการรักษป่า่นาน อันเนื่องมาจากพระราชดำริสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนชาวไทย

พัฒนาการที่สำคัญในการทำงานในด้านการฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และที่ดินในพื้นที่จังหวัดน่าน จนนำไปสู่การตั้งเป็นมูลนิธิดังกล่าว ได้ถูกผลักดันในช่วงปี พ.ศ. 2557 เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า กว่า 1.8 ล้านไร่ จากพื้นที่รวม 6.4 ล้านไร่ โดยการดำเนินการต่าง ๆ ได้ถูกขับเคลื่อนภายใต้โครงการ “รักษป่า่นาน” โดยมีสำนักงานโครงการสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เป็นผู้อำนวยการโครงการ ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กองทัพบก มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และจังหวัดน่าน โดยมีธนาคารกสิกรไทยเป็นผู้สนับสนุนและประสานงานโครงการ มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะแสวงหาความร่วมมือในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำน่าน พร้อมทั้งส่งเสริมสนับสนุน ให้ประชาชนคนน่านได้ประกอบสัมมาอาชีพที่สร้างสรรค์และพอเพียง ทำให้สามารถดำรงชีพที่มีคุณภาพพร้อมอยู่กับป่าได้ ตลอดจนปลูกจิตสำนึกให้เด็กและเยาวชนน่าน ให้รับช่วงต่อไปในการรักษาทรัพยากรอันเป็นสมบัติแผ่นดินสืบไปในภายภาคหน้า

แนวทางการทำงานดังกล่าว นำไปสู่คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 48/2561 เรื่องการบริหารพื้นที่รูปแบบพิเศษเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน: พื้นที่จังหวัดน่าน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561 โดยมีการแต่งตั้งกลไกขึ้นมา 2 ระดับได้แก่

- **คณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแล** ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินการจัดการแก้ปัญหาด้านที่ดิน ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์พื้นที่จังหวัดน่าน ในรูปแบบการพัฒนาและการรังสรรค์นวัตกรรมในรูปแบบใหม่ (Sandbox) และรายงานผลการดำเนินงานและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงตามนโยบาย Thailand 4.0 เป็นระยะ
- **คณะกรรมการดำเนินงานพื้นที่จังหวัดน่าน** โดยมีพระครูพิทักษ์นันทคุณ มูลนิธิอีกเมืองน่าน เป็นที่ปรึกษา มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการภาครัฐ และนายบัญชา ลำช้า เป็นประธานกรรมการภาคเอกชน มีผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน เป็นรองประธานกรรมการ โดยอำนาจหน้าที่ ในการแก้ปัญหาด้านที่ดิน ป่าไม้ เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยได้ถูกต้องตามกฎหมายและปรับพื้นที่มาเป็นสภาพป่า รวมถึงการจัดหาเงินทุนสนับสนุนการ

เปลี่ยนระบบการผลิตทางการเกษตรและการเลี้ยงชีพในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน การปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรเชิงเดี่ยว พืชและปลูกป่า เป็นต้น

ในคำสั่งดังกล่าว ได้กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการทั้งสองคณะ รวมทั้งแต่งตั้งอนุกรรมการและคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ภายใต้กลไกคณะทำงานดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมถึงผู้นำในระดับพื้นที่ การทำงานดังกล่าวได้บูรณาการรวมในการประชุมร่วมกันกับผู้นำชุมชนในพื้นที่ 99 ตำบล ของจังหวัดน่าน โดยเบื้องต้นเป็นการทบทวนฐานข้อมูลพื้นที่ทำกินและพื้นที่ใช้ประโยชน์ ร่วมกับสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิศาสตร์ (Gistda) และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

4.3 การจัดการพื้นที่ตามแนวโครงการน่านแซนด์บ็อกซ์

เป้าหมายของโครงการน่านแซนด์บ็อกซ์ ที่จะรักษาป่าต้นน้ำร้อยละ 72 ให้คงอยู่ และทำให้พื้นที่ป่าที่เป็นเขาหัวโล้น ร้อยละ 28 แบ่งเป็นพื้นที่ทำกินในเขตป่าที่เกษตรกรจะช่วยกันฟื้นฟูเป็นป่ามีต้นไม้ใหญ่ ร้อยละ 18 โดยประชาชนสามารถทำกินได้ต้นไม้ได้ ส่วนอีกร้อยละ 10 จะปลูกพืชอะไรก็ได้ โดยยังเป็นป่าสงวนโดยกฎหมาย โดยการพัฒนาแต่ละส่วนจะอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ และจะมีการช่วยในการวิเคราะห์ผลผลิตที่ได้ เพื่อให้รายได้ของชุมชนเพิ่มขึ้น โดยใช้พื้นที่น้อยลง

เช่นเดียวกับกรณีของแม่แจ่ม พื้นที่ป่าน่านมีความหลากหลายในมิติต่างๆ ทั้งด้านข้อกำหนดโดยกฎหมายป่าที่เกี่ยวข้อง ลักษณะลุ่มน้ำ และการใช้ประโยชน์

พื้นที่จังหวัดน่านทั้งหมด 7,601,930 ไร่ เป็นพื้นที่ป่าสงวนตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ 2507 6,435,792 ไร่ (ร้อยละ 85 ของพื้นที่ทั้งจังหวัดน่าน) ปี 2559 พื้นที่ป่าสงวนคงเหลือ 4,564,996 ไร่ หรือ ป่าหายไป 1,870,796 ไร่ (ร้อยละ 28 ของพื้นที่ป่าสงวนทั้งหมด) ตามกรอบโครงการน่านแซนด์บ็อกซ์ จะใช้แนวทางการพัฒนาพื้นที่เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า และจะพัฒนาพื้นที่ป่าที่มีการถูกบุกรุกแล้ว โดยแบ่งเป็น ร้อยละ 18 จะมีการปลูกต้นไม้ใหญ่ตามที่กรมป่าไม้ระบุว่าป่านี้เป็นป่าสงวน แต่อนุญาตให้ปลูกพืชเศรษฐกิจที่สามารถเติบโตภายใต้ร่มเงาของต้นไม้ใหญ่ร่วมด้วยได้ ดังนั้นพื้นที่นี้ชุมชนจึงยังคงหาประโยชน์ได้ และพื้นที่ส่วนสุดท้ายอีกร้อยละ 10 ให้ชุมชนสามารถปลูกพืชเศรษฐกิจได้ แต่ยังคงถือว่าเป็นเขตป่าสงวน ที่ให้สิทธิชุมชนในการทำประโยชน์ เป็นสูตร 72-18-10

- ร้อยละ 72 ยังเป็นป่าที่มีต้นไม้ใหญ่อยู่ คือป่าที่คงอยู่ กล่าวคือจะไม่มีการบุกรุกป่าที่เหลืออยู่ร้อยละ 72 นี้
- ร้อยละ 18 ป่าที่ถูกบุกรุกแล้ว ต้องกลับมาเป็นป่าที่มีต้นไม้ใหญ่ แต่อนุญาตให้ปลูกพืชเศรษฐกิจได้ต้นไม้ใหญ่

- ร้อยละ 10 ยอมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจเดิมที่ (แต่ยังคงความเป็นป่าสงวนโดยกฎหมาย)

การแก้ไขปัญหาตามแนวทางน่านแซนด์บ็อกซ์ มีโจทย์ที่คล้ายคลึงกับแม่แจ่มโมเดล เป็นพื้นที่ที่การแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อน และจะต้องแก้ไขปัญหาลักษณะองค์รวม โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีมูลค่าสูง แต่อย่างไรก็ตามการร่วมกันคิดหาพืชเศรษฐกิจที่เหมาะสม แต่มีรายได้สูงกว่าพืชชนิดเดิม การแปรรูปตลาด และอาชีพอื่นๆ ล้วนเป็นคำถามที่จะต้องร่วมกันคิด เพื่อสร้างความยั่งยืนของระบบนิเวศ ป่า และป่าต้นน้ำ แก้ปัญหาความยากจนและหนี้สินของชุมชน แก้ปัญหาหมอกควันและไฟป่า และลดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อน

5. บทสรุป

การศึกษาเปรียบเทียบ แม่แจ่มโมเดล และ น่านแซนด์บ็อกซ์ ซึ่งทั้ง 2 พื้นที่มีโจทย์ที่คล้ายคลึงกัน คือมีทั้ง การมีพื้นที่ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน การบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ทำเกษตรเชิงเดี่ยว ปัญหาวิธีการผลิตในภาคเกษตรที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปัญหาความยากจนและหนี้สิน และปัญหาข้อจำกัดในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงบริการสาธารณสุขปศุสัตว์จากการที่พื้นที่อยู่ในเขตป่าทำให้เป็นอุปสรรคต่อการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณสุข

ประเด็นสำคัญที่จุดประกายการแก้ไขปัญหามีความแตกต่างกัน กล่าวคือสำหรับพื้นที่แม่แจ่ม ปัญหาหมอกควันและไฟป่า ส่งผลต่อภาคเมืองโดยตรง โดยส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่จึงเกิดแรงกดดันให้มีการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน ในขณะที่สำหรับน่านแม่แจ่มมีปัญหาหมอกควันและไฟป่าเช่นเดียวกัน แต่แรงกดดันในการแก้ไขปัญหาไม่รุนแรงเท่าพื้นที่แม่แจ่ม ปัญหาที่มีแรงกดดันสูงของน่านเป็นเรื่องการสูญเสียพื้นที่ป่าจากการขยายพื้นที่ปลูกพืชเกษตรเชิงเดี่ยว และส่งผลกระทบต่อป่าต้นน้ำ ซึ่งแม่น้ำน่านมีส่วนถึงร้อยละ 40 ของแม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากนั้นปัญหาอื่น ๆ เป็นปัญหาร่วม เพราะทั้ง 2 พื้นที่มีการขยายพื้นที่การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นจำนวนมาก แต่รายได้ที่ได้รับจากพืชเกษตรชนิดนี้ค่อนข้างต่ำ จึงทำให้เกษตรกรมีปัญหานี้สิน และความยากจน รายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ และปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีการทับซ้อนระหว่างที่ป่าและที่ทำกินและอยู่อาศัย

แม้ว่าความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มของชุมชนจังหวัดน่านในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของตัวเองมีความเข้มแข็งและมีประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวไม่แพ้พื้นที่จังหวัดน่าน แต่แกนหลักในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ปัญหาที่กล่าวมามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยแม่แจ่มโมเดล เป็นบทเรียนการสร้างภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย และมีแนวทางการทำงานร่วมกันโดยอาศัยกองเลขาแม่แจ่ม ซึ่งทำหน้าที่ในการเชื่อมประสานภาคีเครือข่ายต่างๆ ทั้งภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ภาคีภาควิชาการ และภาคีภาคธุรกิจ และเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายภายนอกและภาคีคนในพื้นที่เข้าด้วยกัน กองเลขาแม่แจ่มโมเดล ทำ

หน้าที่เหมือนการต่อจิ๊กซอ พร้อมๆกับการขยายแนวคิดเพื่อเพิ่มพันธมิตร และการดึงดูดภาคีและทรัพยากรจากภายนอกเข้าพื้นที่ และรวมถึงการผลักดันประเด็นสำคัญในการแก้ไขปัญหาสู่ระดับนโยบาย ในขณะที่การรวมกลุ่มและภาคีเครือข่ายในจังหวัดน่านก็มีความเข้มแข็ง แต่บทบาทสำคัญของการผลักดันประเด็นเชิงนโยบายปรากฏชัดเจนในภาคีเครือข่ายภาคเอกชน โดยมีบัณฑิต ล่ำซำ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการภาคเอกชนเป็นแกนหลัก ทั้งในการสื่อสารกับกลุ่มต่างๆในสังคม การหาและระดมทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาพัฒนาพื้นที่โดยเริ่มต้นจากการพัฒนาสาธารณูปโภคที่จำเป็น การหาตลาดและการพัฒนาองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับพื้นที่ อย่างไรก็ตามการมีแนวทางการขับเคลื่อนที่คล้ายคลึงกันในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ทั้ง 2 กรณีได้ช่วยหนุนเสริมซึ่งกันและกัน ในแนวคิด การพัฒนา และแนวทางการแก้ไขปัญหา และทำให้ทั้ง 2 กรณีเป็นตัวอย่างการใช้แนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง ให้กับพื้นที่อื่นๆได้

แต่หากมองในมุมมองความก้าวหน้าและแนวทางการจัดการทรัพยากรสาธารณะตามที่ Ostrom และ Schlager จัดประเภทและระดับของสิทธิไว้ จะพบว่า ทั้งแม่แจ่มโมเดลและน่านแซนด์บ็อกซ์ มีสิทธิในระดับปฏิบัติการคือสิทธิในการเข้าถึงและสิทธิในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าสำหรับสิทธิในการจัดการ ยังอยู่ในสภาพที่ยังคงต้องต่อรองกันต่อไปเพราะยังคงถูกกำกับดูแลจากภาครัฐค่อนข้างมาก ส่วนสิทธิในการกีดกันและการถ่ายโอนยังคงอยู่ในมือของภาครัฐ

บรรณานุกรม

- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2535. *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า*. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์. พิมพ์ตุลา, กรุงเทพฯ.
- ณัฐพร รัชสิริ. 2552. ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งในการพัฒนาชุมชนขององค์กรชุมชนในจังหวัดน่าน กรณีศึกษามูลนิธิอีกเมืองน่านและภาคีเครือข่าย, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์.
- นันทมิตร นันทะเสน และคณะ. 2548. รายงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นฉบับสมบูรณ์ เรื่องการสร้างความร่วมมือทาง
- สังคมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำในพื้นที่ตำบลไหล่น่าน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- บานจิตร สายรอกำ และณัด ไบยา. 2547. *กว่าทศวรรษบนเส้นทางแห่งการเรียนรู้ “อีกเมืองน่าน”*. หจก.นันทกานต์ กราฟฟิก-การพิมพ์, เชียงใหม่.
- มนัส รวดเร็ว. 2541. การใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำห้วย
- ยอด จังหวัดน่าน, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มูลนิธิอีกเมืองแจ่ม สถาบันอ้อพะญา (องค์กรสาธารณประโยชน์) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ.
2558. พลังชุมชนแม่แจ่มในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่ดิน. สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) ในเว็บไซต์ www.sathai.org
- แม่แจ่มโมเดลพลัส. 2561. เอกสารประกอบ KICK OFF จากแผนสู่การขับเคลื่อน “แม่แจ่มโมเดลพลัส”
- หัวข้อยุทธศาสตร์ความร่วมมือขับเคลื่อนแม่แจ่มโมเดลแก้ไข ปัญหาหมอกควัน ไฟป่า สู่แม่แจ่มโมเดลพลัส. เชียงใหม่: แม่แจ่มโมเดลพลัส.
- รักษ์ปานาน. สร้างเมืองน่านน่าอยู่ คู่ป่าต้นน้ำ วาระจังหวัดน่าน พ.ศ. 2556 – 2560. สำนักงานโครงการสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี. กรุงเทพฯ.
- รัชนิ ไชยคำวัง. 2541. บทบาทของผู้หญิงกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบพื้นบ้าน กรณีศึกษาบ้านสบยาว
- อำเภอเมือง จังหวัดน่าน วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ลำแพน จอมเมือง. 2540. บทบาทของธุรกิจชุมชนที่มีผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการป่าชุมชนกรณีศึกษา ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาพร สมศักดิ์, สมใจ เพชรดิน, สมคิด แหวนคำ. 2545. การศึกษารูปแบบการจัดการและพัฒนาเครือข่ายป่าชุมชน จังหวัดน่าน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สวิตตา ตีรณวัฒนากุล. 2557. การปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนของกลุ่มฮักเมืองน่าน วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สายบัว เข้มเพชรและสำรวย ผัดผล. 2557. โครงการพัฒนาฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการจัดทำแผนชุมชนสำหรับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ จังหวัดน่าน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).สำนักงานเกษตรอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่. 2560.
- สำรวย ผัดผล, บานจิตร์ สายรอกำ, ชาณิตา กิณาธรรม, อนงค์ อินแสง และอิทธิวัฒน์ สุธรรม. 2544. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์ศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม. เชียงใหม่
- สำรวย ผัดผล. 2543. การศึกษาขบวนการทางสังคมแนวใหม่ กรณีศึกษาเครือข่ายฮักเมืองน่าน, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักข่าวอิสรา. 2561. “บันฑูร ลำซำ” กับภารกิจใช้โจทย์ป่าน่าน ทดลอง “ปฏิรูป” บริหารราชการฯ เชิงพื้นที่. 13 มกราคม 2561. <http://www.isranews.otg/iranews-article/62703-sandbox.html> เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562
- สำนักข่าวอิสรา. 2562. น่านแลนด์บ็อกซ์คลับ “บันฑูร” โชว์สัดส่วน 72-18-10 ข้อตกลงจัดสรรที่ดินป่าสงวน. 2 กุมภาพันธ์ 2562. <http://www.isranews.otg/thaireform/thaireform-news/73446-nansandbox73446.html> เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562.
- เสน่ห์ จามริก อานันท์ กาญจนพันธ์ สมศักดิ์ สุขวงศ์ บันฑูร เศรษฐศิริโรตม์ จักรกฤษณ์ ควรพจน์. 2546. ฐานทรัพยากร...ทุนชีวิตของสังคมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.).
- อรรถจักร สัตยานุรักษ์. 2545. *นิเวศน์ประวัติศาสตร์: พรหมแดนความรู้*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ
- อุไร ประสงค์ดี และคณะ. 2549. ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาเมืองแจ่มหนึ่งร้อยปี : ชุดโครงการการมีส่วนร่วมในการศึกษาประวัติศาสตร์แม่แจ่ม 100 ปี จากเมืองแจ่มสู่แม่แจ่ม. สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย (สกว.).
- อานันท์ กาญจนพันธ์ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. 2538. *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่ากรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน*. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ.

โอฬาร อ่องพะ. 2562. รัฐไทยกับการเมืองของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน กรณีแม่แจ่ม
โมเดล: ความคิด การเคลื่อนไหว และนโยบาย, วิทยานิพนธ์ ปรัชญา. สาขาวิชารัฐศาสตร์,
มหาวิทยาลัยนเรศวร.

โอฬาร อ่องพะ และวัชรพล พุทธิรักษา. 2563. แม่แจ่มโมเดล: ปฏิบัติการและการเคลื่อนไหวช่วงชิง
พื้นที่ทางความคิด. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* ปีที่ 16 ฉบับที่ 1
(มกราคม-มิถุนายน).

Fennell, L. A. 2011. Ostrom's Law: Property Rights in the Commons. *International Journal of the Commons*. Vol. 5, no 1 February 2011: 9-27.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, E. and E. Schkager. 1996. "The Formation of Property Rights." In S. S. Hanna, C. Folke, and K. G. Maler (eds). *Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*. P. 127-156. Washington, DC: Island Press.

Schlager, E. and E. Ostrom. 1992. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68:249-262

บทที่ 10

โลกาภิวัตน์ การใช้ที่ดิน และเอกสารสิทธิในช่วง พ.ศ. 2500-2560

ฟรานซิส คริปส์ และ นเรศน์ ชูราศรี

บทคัดย่อ

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของที่ดินโดยเฉพาะด้านการใช้ประโยชน์และการสำรวจออกเอกสารสิทธิโดยภาครัฐ ในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอด 60 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา อดีตที่เป็นที่มาของทั้งโอกาสและปัญหาต่างๆ ในการกำหนดนโยบายในยุคปัจจุบันและยังจะมีผลต่อในอนาคต

เป้าหมายหลักของนักวิจัยคือการรวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับประชากร เศรษฐกิจ การใช้ที่ดิน และการจดทะเบียนเอกสารสิทธิ ทั้งระดับประเทศและรายจังหวัด เพื่อนำมาวิเคราะห์ในบทนี้ และใช้ในบทที่ 11 ในการสร้างฉากทัศน์ของการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดจากนี้จนถึง พ.ศ. 2580

ในส่วนที่ 10.1 จะอธิบายมุมมองด้านวิถีชีวิต และสรุปประเด็นสำคัญที่นักวิจัยได้รับรู้จากผลงานวิจัยอื่นๆ จากนั้น ส่วนที่ 9.2 นำเสนอข้อมูลสถิติพื้นฐานระดับประเทศเพื่อเปรียบเทียบว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม และที่ดินของประเทศไทยใน พ.ศ. 2500 แตกต่างจากสภาพปัจจุบันเพียงใด และส่วนที่ 9.3 แสดงการเปลี่ยนแปลงในรูปภาพเพื่อให้เห็นทิศทางและผลลัพธ์ของเหตุการณ์ที่ทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนนโยบายทุก ๆ 10-20 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2560 สุดท้ายในส่วนที่ 9.4 นักวิจัยได้สรุปข้อมูลรายจังหวัดโดยการจัดกลุ่มจังหวัดที่มีภูมิประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนที่คล้ายกันเข้ามารวมในกลุ่มเดียวกันที่เราจะเรียกว่าเขตเศรษฐกิจ (economic zones)

ผลที่เห็นชัดจากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้นำมาไว้ในบทนี้มีดังนี้

ก. การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นผลของการขยายตัวของจำนวนประชากรและการพัฒนากิจกรรมเศรษฐกิจโดยครัวเรือนและภาคธุรกิจในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ แต่เมื่อจำแนกแยกย่อยไปตามพื้นที่เศรษฐกิจและจังหวัดจะเห็นการกระจุกตัวของการพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้และสิทธิในการใช้ที่ดิน ผลคือทำให้คนหนุ่มสาวและผู้ใหญ่วัยทำงานโยกย้ายถิ่นฐานเข้าสู่หัวเมืองใหญ่และกรุงเทพมหานคร

ข. ภาครัฐได้รับรู้และออกเอกสารสิทธิเป็นระยะ ๆ ในภายหลังโดยส่วนใหญ่ต้องยินยอมสถานะ ตามการใช้ที่ดินที่มีอยู่เดิมแล้วในแต่ละท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามพื้นที่สำคัญที่ไม่ได้ออกเอกสารสิทธิให้เอกชนที่อาศัยอยู่เนื่องจากที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ค. เศรษฐกิจที่ขยายตัวเร็วการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการภาครัฐที่กระจายไปถึงทุกจังหวัด นำพาการเกษตรเชิงพาณิชย์เข้าสู่ชุมชนและหมู่บ้านห่างไกล แรงงานในภาคเกษตรในพื้นที่ชนบทยังคงมีจำนวนมาก แต่เมื่อเทียบรายได้ในกิจกรรมอื่นแล้วรายได้ภาคเกษตรยังน้อยมากและมีความเสี่ยงสูง

ง. ระบบเศรษฐกิจที่ขยายตัวเปิดโอกาสในการสร้างรายได้ พร้อมด้วยการจดทะเบียนที่ดินเอกชนโดยภาครัฐทำให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่ซื้อขายถูกต้องตามกฎหมายและใช้เป็นหลักประกันได้

จ. ราคาที่ดินเอกชนในเมืองและรอบเมืองที่สูงขึ้นหลายเท่าตัวจนมีมูลค่ารวมทั้งประเทศกว่าล้านล้านบาท สร้างความมั่งคั่งให้ครอบครัวที่เป็นเจ้าของที่ดินในทุกจังหวัดทั่วประเทศ

ฉ. ความยากลำบากในการเข้าครองที่ดินและราคาที่ดินที่สูงเป็นเหตุให้บุคคล บริษัท และหน่วยงานของรัฐขัดแย้งกันหลายพื้นที่และไม่สามารถหาข้อตกลงได้

ช. การบริหารจัดการที่ดินในแต่ละพื้นที่เศรษฐกิจควรมีนโยบายหลากหลายประเภทที่อาจนำมาใช้ในระดับภูมิภาคหรือพื้นที่เขตเศรษฐกิจ และระดับจังหวัด ซึ่งน่าจะต้องการระดมความคิดเพื่อทบทวนยุทธศาสตร์และนโยบายเป็นระยะๆ และต้องพิจารณาเป้าหมายในแต่ละเขต ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์ธรรมชาติ การใช้ที่ดินเพื่อดำเนินชีวิตและหารายได้ของชุมชน การพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต การสร้างอุตสาหกรรมในระดับท้องถิ่น สร้างงานในระดับภูมิภาคและจังหวัด เพื่อให้ชุมชนอยู่ได้ ส่วนการบริหารจัดการที่ดินในเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกหลายด้าน เช่น ระบบขนส่ง การเคหะ การจัดการน้ำ กิจกรรมพาณิชย์และสาธารณะและการใช้ที่ดินภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การใช้กลไกทางภาษีที่ดินกำหนดอัตราภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ของหน่วยงานในท้องถิ่นและลดความเหลื่อมล้ำและจำกัดความขัดแย้งที่ส่งผลให้สังคมไร้สุข ไร้เสถียรภาพ ให้ประเทศชาติสามารถดำเนินการพัฒนาอย่างราบรื่นและยั่งยืนสืบไป

บทนำ

งานวิจัยที่จะรายงานในบทนี้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการออกเอกสารสิทธิชนิดต่าง ๆ ของไทยตลอดช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500-2560 ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวนับว่าตรงกับช่วงอายุของคนสูงอายุในสังคมไทยปัจจุบัน ภาพการเปลี่ยนแปลงประเทศในระยะนี้น่าจะช่วยให้เราเข้าใจทัศนคติมุมมองต่อการบริหารจัดการที่ดินในมิติของกฎหมาย และสถาบันที่รับผิดชอบการกำกับดูแลที่ดินและการกำหนดนโยบายภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงที่ผ่านมาได้นำพาให้ประชาชนคนไทยก้าวเข้าสู่ชีวิตและปัญหาของประเทศที่มีรายได้ต่อหัวประชากร (income per capita) อยู่ในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับนานาประเทศ

บทนี้จะนำเสนอดัชนีชี้วัดการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคมและการแบ่งแยกใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปตารางและแผนภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลหลักระดับประเทศและรายจังหวัด¹⁵⁵ บทนี้จะสรุปข้อมูลจังหวัดต่างๆ โดยจัดกลุ่มเป็น "เขตเศรษฐกิจ" (economic zones) เพื่อให้เห็นภาพ

¹⁵⁵ ชุดข้อมูลอนุกรมเวลาระดับประเทศและจังหวัดแหล่งที่มาของข้อมูลในตารางและแผนภูมิในบทนี้ได้จัดทำไว้ใน Excel และฐานข้อมูล SQL เป็นรายปี สำหรับข้อมูลที่ขาดหายนักวิจัยทำการประมาณการเพื่อให้ครบ และปรับค่าของข้อมูลรายจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องตรงกับข้อมูลระดับประเทศ

ที่ชัดเจนของความแตกต่างในรูปแบบการใช้ที่ดิน สภาพทางภูมิศาสตร์ และเศรษฐกิจในแต่ละส่วนของประเทศ ที่ทั้งหมดมีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน¹⁵⁶

ในบทที่ 11 นักวิจัยจะใช้ข้อมูลในบทนี้เป็นฐานเพื่อพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงในระยะต่อไป จนถึงปี พ.ศ. 2580 เป็นรายจังหวัดและภาค ซึ่งการพยากรณ์นี้จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาวะการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือท้องถิ่น ผสานสอดคล้องกับปัจจัยภายในและภายนอกประเทศที่เข้ามามีกระทบ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ. 2504-09 จัดทำโดยรัฐบาล พลเอก สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับการสนับสนุนโดยประเทศสหรัฐอเมริกา มีผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทย ขยายตัวอย่างรวดเร็วตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา ความกังวลเกี่ยวกับการแผ่อิทธิพลคอมมิวนิสต์โดย รัสเซียและจีนยิ่งเป็นปัจจัยส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนไทยเป็นฐานที่มั่นในการต่อต้านอิทธิพลเหล่านี้ เมื่อสงครามเวียดนามจบลงใน พ.ศ. 2518 ประเทศไทยต้องการ ดำเนินการพัฒนาประเทศต่อเนื่อง จึงเร่งการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมการสร้างโรงงาน โดยบริษัทต่างชาติระยะต่อมา เศรษฐกิจของไทยเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วง พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงวิกฤติการเงิน พ.ศ. 2540 มุ่งเน้นส่งเสริมการส่งออกและจัดอุปสรรคทางการค้ากับ ต่างประเทศ สืบเนื่องจากการพัฒนาประเทศที่รวดเร็ว ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้ได้ใช้ประโยชน์หลายด้าน เช่นทางเกษตรกรรม การขนส่ง ชลประทาน อสังหาริมทรัพย์ และอื่น ๆ โดยการลงทุนของเกษตรกร บริษัท และนายทุน การจัดทำหนังสือเอกสาร สิทธิยืนยันสิทธิความเป็นเจ้าของทำให้ที่ดินสะสมมูลค่าและนำไปสู่การสะสมความมั่งคั่งของปัจเจกชน และเกิดการขัดแย้งในการครอบครองที่ดินซึ่งมีเหตุและเป้าหมายแตกต่างกันดังนี้

- ก. การประกาศพื้นที่ป่าสงวน พื้นที่ป่าลุ่มน้ำ อุทยานและหวงห้ามต่างๆ เพื่อคุ้มครองธรรมชาติและสัตว์ป่า
- ข. การใช้ที่ดินในชนบท สร้างที่อยู่อาศัย การเกษตร และพื้นที่สันหนาทนาการในชุมชน
- ค. การใช้พื้นที่เพื่อการพาณิชย์ รองรับชุมชนเมือง ที่เป็นศูนย์กลางของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- ง. การถือครองที่ดินเพื่อเป็นสินทรัพย์และสร้างความมั่งคั่งในระยะยาว
- จ. การใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพยค้ำประกันสินเชื่อ

ทั้งหมดนี้เป็นบริบทที่ภาครัฐต้องประสบในการดำเนินการกำกับที่ดินทั่วประเทศในขณะนั้น

งานวิจัยนี้เป็นการสร้างชุดข้อมูลรายปีตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2560 นักวิจัยได้ประเมินตัวชี้วัดด้านประชากร เศรษฐกิจ การใช้ที่ดินและการขึ้นทะเบียนเอกสารสิทธิระดับประเทศและจำแนกออกทั้ง 77 จังหวัดของประเทศที่มีอยู่ปัจจุบัน ชุดข้อมูลระดับชาติย้อนกลับไปถึง พ.ศ. 2500

¹⁵⁶ การจำแนก 'เขตเศรษฐกิจ' และตัวชี้วัดอธิบายไว้ในส่วนที่ 10.4

ได้มาจากหนังสือสถิติรายปีของสำนักงานสถิติแห่งชาติและข้อมูลสถิติที่เผยแพร่โดยองค์กรระหว่างประเทศ ข้อมูลที่ขาดหลัก ๆ หรือหลักฐานไม่สมบูรณ์คือ

ก. ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อน พ.ศ. 2540

ข. เอกสารสิทธิที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนประเภท นส. 3 และใบจอง

ค. ที่ดินที่หน่วยราชการสงวนไว้ เช่นที่ดินราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ และอื่น ๆ อีกหลายประเภท

การได้มาซึ่งข้อมูลย้อนหลังรายจังหวัดนั้นหายากกว่าข้อมูลระดับประเทศ ดังนั้นจึงต้องประมาณการข้อมูลย้อนกลับโดยอ้างอิงการเคลื่อนไหวของผลรวมทั้งประเทศหรือข้อมูลอื่นรายจังหวัดที่พอหาได้ โดยหลักการแล้วอาจเป็นไปได้ที่จะสร้างข้อมูลย้อนหลังการใช้ที่ดินและการขึ้นทะเบียนเอกสารสิทธิจากบันทึกที่จัดทำโดยหน่วยงานของกระทรวงเกษตร กรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนะโนการเกษตรที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นต้น แต่คงต้องใช้แรงและเวลามากในการค้นหาเรียบเรียงและจัดเข้ามาตรฐานเดียวกัน จึงถือว่าเป็นงานวิจัยเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ทั้งของกรมหรือหน่วยงานและแต่ละภาคและจังหวัดที่น่าจะต้องมีคนทำในระยะต่อไป การนำเสนอข้อมูล หลักฐานอ้างอิง ในบทนี้ยังไม่ได้ช่วยให้เข้าใจบทบาทของที่ดินในเมืองในฐานะเป็นสินทรัพย์และทรัพยากรสำคัญของเมืองสักเท่าไร มีแต่ตัวอย่างการประเมินราคาที่ดินโดยกรมธนารักษ์ ในอนาคตน่าจะมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อใช้ในเก็บภาษีต่าง ๆ และการเจรจาเรื่องผังเมืองและที่ดินสาธารณะประโยชน์

บทนี้ได้จัดเรียบเรียงเป็นสัดส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 อธิบายวิธีวิทยาแบบย่อ ทบทวนงานวิจัยก่อนหน้า

ส่วนที่ 2 การเปลี่ยนแปลงระดับประเทศ พ.ศ. 2500 - 2560 ในด้านเศรษฐกิจ การใช้ที่ดิน และเอกสารสิทธิ

ส่วนที่ 3 นำเสนอจังหวะและช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ส่วนที่ 4 การเปลี่ยนแปลงระดับจังหวัดโดยแบ่งกลุ่มเป็น 10 เขตเศรษฐกิจ

ส่วนที่ 5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก นิยามและคำอธิบายตัวชี้วัดและที่มาของข้อมูล

1. วิธีวิทยาและทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและเอกสารสิทธิจะใช้หลักการเศรษฐศาสตร์ประยุกต์โดยการนำพื้นฐานความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ กรณีนี้วัตถุประสงค์คือเพื่อประมวลให้เห็นรูปแบบการใช้ที่ดินและการจดทะเบียนเอกสารสิทธินับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบัน

ในการนี้นักวิจัยได้จัดทำระบบฐานข้อมูลและรายงานในรูปของตารางและแผนภูมิ โดยแบ่งจังหวัดและพื้นที่ของประเทศออกมาใหม่เป็น 10 เขตเศรษฐกิจ (economic zones) เพื่อสะท้อนความแตกต่างในด้านภูมิศาสตร์ การประกอบอาชีพ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ เชื่อมโยงกับรูปแบบการใช้ที่ดินและการกำหนดสิทธิ์และความรับผิดชอบของเอกชนและหน่วยงานราชการ เป้าหมายในการศึกษาสภาพบริบททางสังคมที่ผ่านมาในอดีตคือ เพื่อเข้าใจที่มาของปัญหาปัจจุบัน ไปสู่การนำเสนอภาพความเป็นไปได้และทางเลือกทางนโยบายในระยะต่อไป (บทที่ 11) การศึกษานโยบายจึงเริ่มต้นโดยการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ (evidence) และการศึกษาข้อมูลนั้นเพื่อสรุปเป็นข้อสมมติฐานเรื่องสิ่งที่น่าจะเป็นไปได้ (stylized facts) จึงนำความเข้าใจที่ได้มานี้เผยแพร่ในรูปแบบที่อาจเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการเลือกทิศทางของการปรับปรุงนโยบายในอนาคต

งานวิจัยนี้มุ่งประเด็นในการทำความเข้าใจบทบาทของสถาบัน และความเป็นอัตลักษณ์ในแต่ละภูมิภาคมากกว่าการไปศึกษาวิเคราะห์แบบจำลองพฤติกรรมทั่วไป สารสนเทศที่ได้จากการศึกษากลไกการทำงานของสถาบันต่างๆ ในอดีตโดยรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ด้านต่าง ๆ อาทิ เช่น จำนวนประชากร ผลผลิตรายอุตสาหกรรม การใช้ที่ดิน การถือครองเอกสารสิทธิ อิทธิพลจากการค้า นโยบายระหว่างประเทศและผลจากพัฒนาการทางการเมืองในประเทศ

เศรษฐศาสตร์การเมืองตามแนวคิดดั้งเดิมนั้นคือการวิเคราะห์พลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจควบคู่กับพัฒนาการทางการเมืองสอดประสานกันด้วยปฏิสัมพันธ์ด้านกฎหมาย สถาบันรัฐ นโยบายการพัฒนาประเทศ กิจกรรมภาครัฐกิจ ภาคครัวเรือน และรวมไปถึงลักษณะทางกายภาพ (ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพอากาศ สถานที่ตั้ง) ในประเทศนั้น ๆ แบบจำลองทางเศรษฐกิจจะค่อย ๆ แสดงการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวโดยที่จะเป็นไปตามแนวโน้มที่เคยเป็นมา (underlying trend) การเปลี่ยนแปลงระยะสั้นจะมีความยืดหยุ่นไปตามการตอบสนองต่อพฤติกรรมของสถาบัน (institutional behaviour) และข้อจำกัดทางทางการเงินและกายภาพอื่น ๆ (constraints) งานวิจัยฉบับนี้มุ่งประสงค์ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับความท้าทายด้านการกำหนดนโยบายและการตอบสนองต่อตัวอย่างฉกที่คาดว่าจะเกิดขึ้น¹⁵⁷

การศึกษาการใช้ที่ดินและเอกสารสิทธิในบริบททางปัจจัยทางภูมิศาสตร์และการพัฒนาทางเศรษฐกิจนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการอภิปรายด้านกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและนโยบายการกำกับที่ดิน เมื่อมองในระยะยาวแล้วการเปลี่ยนแปลงจะค่อย ๆ แสดงให้เห็นเด่นชัดเนื่องจากนโยบายและสถาบันที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยมากนัก เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของประเทศในแง่บริบท (เครือข่ายทางสังคม การตั้งถิ่นฐาน สภาพเศรษฐกิจ) สภาพการใช้ที่ดินและการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ การศึกษานี้ทำการตรวจสอบตัวชี้วัดที่สำคัญในแต่ละจังหวัดและกลุ่มเขตเศรษฐกิจ

¹⁵⁷ ทำการศึกษาในส่วนที่สองของงานวิจัย บทที่ 11 ฉกที่ศูนย์อนาคตด้านการใช้ที่ดิน เอกสารสิทธิ มูลค่าที่ดิน และสาธารณประโยชน์

ข้อมูลตัวชี้วัดรายปีครอบคลุมช่วงปีพ.ศ. 2500 - 2560 ได้แก่ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และจำนวนคนที่ทำงาน โดยจำแนกภาคเกษตรกรรม ภาคการผลิต ภาคการบริการ เงินกู้และเงินฝาก ธนาคาร การใช้จ่ายภายในประเทศ การส่งออก จำนวนประชากรจำแนกตามอายุและที่อยู่อาศัย ตลอดจนการใช้ที่ดินและการจดทะเบียนเอกสารสิทธิ์

2. ทบทวนวรรณกรรม

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยการค้าและส่งออกสินค้ามีประวัติศาสตร์ยาวนานตั้งแต่ต้นๆ สมัยรัตนโกสินทร์ตามที่หลายท่านได้อธิบาย¹⁵⁸ งานวิจัยของ G.A.Marzouk¹⁵⁹ เกี่ยวกับบริบทและผลสำเร็จของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่ 1-2 ในมุมมองเศรษฐกิจมหภาคค่อนข้างละเอียดและรวบรวมข้อมูลสถิติในหลายมิติ นอกจากนี้ นักวิจัยอาจจะหาข้อมูลและคำอธิบายเกี่ยวกับพัฒนาการด้านนโยบายและผลสำเร็จก่อนและหลังวิกฤต พ.ศ. 2540 ในรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เช่น บทสรุปโดย สมชัย จิตสุชน¹⁶⁰ และนักวิจัยท่านอื่น ๆ

การวิเคราะห์ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย โดยสังเคราะห์งานวิจัยก่อนหน้านี้ซึ่งสรุปโดย อภิวัฒน์ รัตนวราหะ เป็นผลงานจากโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2556-2557 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อประมวลความรู้จากงานเขียนและงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย¹⁶¹ ประเด็นหลักที่ได้จากการประมวลความรู้จากงานวิจัยนี้คือ

- มีการศึกษามาอย่างยาวนานและกว้างขวางในหลายมิติอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างนโยบายรักษาเขตป่าและความต้องการที่ดินทำกินของชุมชนในชนบท
- ยังไม่มีนโยบายที่สามารถยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับภาคธุรกิจ และชุมชนในท้องถิ่น
- ในทางตรงกันข้ามมีงานวิจัยเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเมืองและการบริหารจัดการซึ่งอย่างน้อยก็มีความสำคัญพอ ๆ กับการจัดหาที่ดินให้กับชุมชนในชนบท

¹⁵⁸ Baker C. and Phongpaichit P. (2009) A history of Thailand, 2nd edition, Cambridge University Press. See also Ingram J.C. (1971) Economic change in Thailand 1850-1970, Stanford University Press.

¹⁵⁹ Marzouk G.A. (1972) Economic development and policies: case study of Thailand, Rotterdam University Press.

¹⁶⁰ e.g. Jitsuchon S. (1991) Restrospects and prospects of Thailand's economic development, (paper submitted to the Japan Economic Planning Agency), Thailand Development Research Institute web site. See also the comparison with the Philippines and other East Asian countries in Booth A. (2016) Falling behind, forging ahead and falling behind again: Thailand from 1870 to 1914, MDPI Economies.

¹⁶¹ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2558) เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชญาสถานภาพความรู้. กรุงเทพฯ :สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

เหตุผลที่ควรมึงานวิจัยเพิ่มเติมคือ (ก) จำนวนประชากรอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของประเทศที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือหาเลี้ยงชีพในอาชีพในภาคอุตสาหกรรมและบริการ (ข) การผลิตและการสร้างรายได้ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเมือง

ในยุคสมัยก่อนวิกฤต พ.ศ. 2540 มึงานวิจัยที่ศึกษาปัญหาการสร้างรายได้ของประชาชนในชนบท การสำรวจจดทะเบียนเอกสารสิทธิในที่ดิน และการหดตัวของพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งตลอด 20-30 ปีก่อนนั้นรัฐบาลได้จัดงบประมาณและหน่วยงานเพื่อเร่งรัดพัฒนาชนบทและจัดที่ดินอยู่อาศัยและทำกินให้พอกับจำนวนประชากรที่ยังเพิ่มขึ้น

งานวิจัยที่เด่นหลังวิกฤต พ.ศ. 2540 สะท้อนความรู้สึว่าการซื้อขายที่ดินโดยเก็งกำไรเพื่อรับประโยชน์จากราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นรวดเร็ว เป็นต้นเหตุของเศรษฐกิจฟองสบู่ที่ก่อให้เกิดวิกฤตการเงินในปี พ.ศ. 2540 นักวิจัยที่สนใจการเก็งกำไรและการกระจุกตัวของความเป็นเจ้าของที่ดิน¹⁶² สรุปว่ามีการใช้ที่ดินที่ถือครองโดยเอกชนประมาณกว่า 70% มีการใช้งานที่ดินต่ำกว่า 50% ของประสิทธิภาพสูงสุดของที่ดิน ซึ่งตีความความได้ว่าผลิตภัณท์มวลรวมประชาชาติในภาคการเกษตรสามารถเพิ่มขึ้นได้อีกราว 20% หรือมากกว่านั้นหากประสิทธิภาพที่ขาดหายไปครึ่งหนึ่งนั้นได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ แต่การเพิ่มมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตเมืองไม่ได้อยู่ในวาระการวิจัยในเวลานั้น

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมางานวิจัยยังมุ่งประเด็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการดูแลป่าไม้และสิ่งแวดล้อม และชาวบ้านในชนบทที่พัฒนากิจกรรมเกษตรเชิงพาณิชย์หรือดำรงชีวิตตามแบบวิถีดั้งเดิมในเขตอุทยานหรือป่าสงวน¹⁶³ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้รวบรวมผลการวิจัยหลายชิ้นที่สรุปในรายงานของ ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ¹⁶⁴ งานสำคัญอีกงานหนึ่งคือรายงานจัดทำโดยเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานนำโดย โสภณ ชมชาญ ที่ให้มุมมองหลากหลายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมโดยหน่วยงานของรัฐและการตอบสนองโดยเกษตรกรรายย่อยตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา¹⁶⁵

หลังจากการขยายพื้นที่การเกษตรและการลดพื้นที่ป่าระหว่างปี พ.ศ. 2500-2540 หน่วยงานราชการและกลุ่มวิจัยอิสระได้เสนอวิธีแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ประเด็นสำคัญอันหนึ่งคือว่า แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และชุมชนในท้องถิ่นอาจจะไม่ตรงกับนโยบายหรือข้อกำหนดและกฎกระทรวง¹⁶⁶ เนื่องจากลำดับความสำคัญของนโยบายต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน

¹⁶² มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544) โครงการการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด:สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

¹⁶³ ศยามล ไกยูรวงศ์ (2548), การศึกษาและสำรวจข้อพิพาท และความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

¹⁶⁴ ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา(2559), โครงการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

¹⁶⁵ โสภณ ชมชาญ และคณะ (2557) รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องการจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤตสู่ยั่งยืน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

¹⁶⁶ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ, คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ต่อเติมผลการศึกษาก่อนหน้านี้ โดยทบทวนบริบทและผลของการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในวาระของการพัฒนาประเทศ และเปรียบเทียบผลลัพธ์ในระดับภูมิภาคและรายจังหวัด โดยประมาณการข้อมูลรายปีตลอดช่วง พ.ศ. 2500-60 หลายด้านเพื่อเปรียบเทียบเช่น จำนวนประชากร ผลผลิตและรายได้ การแบ่งเนื้อที่ และออกเอกสารสิทธิรายจังหวัด ทั้ง 77 จังหวัดทั่วประเทศ จุดมุ่งหมายในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่กำหนดโดยรัฐบาลไทยและพันธมิตรและคู่ค้าในประเทศอื่น รวมถึงบริษัทที่สำคัญในประเทศและต่างประเทศ มีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและรายได้ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการโยกย้ายของประชาชนและการเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดินตลอดจนถึงมูลค่าและราคาของที่ดินทุกพื้นที่ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจกับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทางการค้าในธุรกิจ เช่น ภาคการเกษตร ภาคการทำเหมืองแร่ ภาคอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และการท่องเที่ยว ในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน นำมาซึ่งความท้าทายในการกำหนดเป้าหมายทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบในการกำหนดสิทธิและการจัดเก็บภาษี

ข้อมูลรายปีที่มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกันนั้นมีไม่มาก เช่นข้อมูลการใช้ที่ดินและออกเอกสารสิทธิก่อนปี พ.ศ. 2530 ที่หาได้ยากหรือหาไม่ได้เลย ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือระดับจังหวัด¹⁶⁷ งานวิจัยส่วนนี้ได้สร้างชุดข้อมูลรายปีย้อนกลับไปจนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2500 โดยการเชื่อมโยงข้อมูลที่หน่วยงานราชการเผยแพร่ และประมาณการข้อมูลที่ขาดหายด้วยวิธีประมาณค่าในช่วง (interpolation) หรือนอกช่วง (extrapolation) และวิธีประมาณค่าโดยการอ้างอิงการ

เปลี่ยนแปลงของตัวแปรอื่น หลังจากได้ข้อมูลรายปีครบตามวิธีการนี้แล้วนักวิจัยได้ปรับผลลัพธ์ให้สมดุลกันเช่น จำนวนแรงงานกับจำนวนประชากรในวัยทำงาน เนื้อที่ที่ดินที่ใช้ประโยชน์กับเนื้อที่ที่ออกเอกสารสิทธิ และปรับข้อมูลรายจังหวัดรายปีเพื่อให้สอดคล้องตรงกับข้อมูลระดับประเทศในปีเดียวกัน

3. พัฒนาการเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2500-2560

ในส่วนนี้จะให้เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงโดยรวมทั้งประเทศตลอดช่วงระยะเวลากว่าหกสิบปีที่ผ่านมา

พ.ศ. 2500

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2490 ประชากรราว 80% ของประเทศยังอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท (ดูภาพประกอบตารางที่ 9.1) ข้าวเป็นอาหารหลักและแหล่งเงินสำคัญของประเทศ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่ราบภาคกลางจะมีการดำรงชีวิตโดยยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณี มีความสัมพันธ์ใน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี; วิษณุ อรรถวานิช และคณะ (2562). สถานการณ์สูงวัยกับผลิตภาพและการทำเกษตรของครัวเรือนเกษตรกรไทย.สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์; Boonyaram N. (2016) Agricultural policy misspecification in Thailand, Southeast Asian Journal of Economics; จิรัฐ เจนพิงพร และคณะ (2562). พลวัตการทำเกษตรไทย และนัยต่อผลตอบแทนและความเสี่ยงของครัวเรือนเกษตรกร.สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์.

¹⁶⁷ ดูตารางที่ 2 สำหรับแหล่งข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษานี้

ชุมชนใกล้ชิด มีทักษะในการดำรงชีวิตที่พึ่งพาธรรมชาติที่แวดล้อมซึ่งเอื้อให้แต่ละบ้านพึ่งพาตนเองในระดับสูง คนชนบทที่อาศัยอยู่ในหลายพื้นที่มีปฏิสัมพันธ์กับทางราชการและนักธุรกิจอย่างจำกัด นักธุรกิจส่วนมากเป็นผู้อพยพจากประเทศจีนหรือลูกหลาน ชาวนาครอบครองใช้พื้นที่ราบลุ่มที่เหมาะสมแก่การปลูกข้าวในนาที่มีน้ำท่วมขัง จับปลาและผักในที่รอบหมู่บ้าน พื้นที่เกือบ 80% ของประเทศเป็นเขต แม่น้ำ ทะเลสาบ ภูเขา และที่ดอน ซึ่งในภาพรวมถือว่าเป็น "ป่า"

ทะเล แม่น้ำ และป่า เป็นแหล่งอาหาร ยารักษาโรค เชื้อเพลิง ไม้เนื้อแข็ง และวัตถุดิบอื่นๆ ให้ชุมชนในชนบทใช้เองหรือนำมาขายชุมชนในเมือง ในขณะที่ทางราชการควบคุมโรงเลื่อยและการตัดไม้เชิงพาณิชย์ ส่วนกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดอนหรือบนภูเขามีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจน้อยมากกับกลุ่มที่อาศัยในที่ราบลุ่มและเป็นศูนย์กลางเมือง ผู้คนมากมายที่ดำรงชีวิตอยู่ในช่วงเวลานี้ต้องทนทุกข์จากโรคมาลาเรีย โรคคุดทะราด และโรคติดต่ออื่น ๆ ผู้คนในหมู่บ้านมักได้รับความเดือดร้อนในฤดูแล้งเนื่องจากหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและใช้ในครัวเรือนได้ยาก มีโรงเรียนประถมในเกือบทุกหมู่บ้าน แต่คนในชนบทส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในการดำรงชีวิตเลี้ยงปากท้องมากกว่าการศึกษาเล่าเรียน อัตราการรู้หนังสือยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งยังไม่มีสาธารณสุขปกคลุมขั้นพื้นฐานในพื้นที่ชนบท¹⁶⁸

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) เสนอว่า 60% ของพื้นที่ทั้งประเทศควรสงวนไว้เป็นป่าไม้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่ว่าเลขนี้อาจจะลดลงเหลือ 50% ในอนาคตเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติระบบการปกครองในสมัยนั้นไม่อำนวย การควบคุมที่ดินในชนบทและเขตป่าห่างไกลศูนย์การปกครอง รัฐบาลจะสั่งการอย่างไรการปฏิบัติขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่บ้านและอิทธิพลในท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2500 ประมาณ 7% ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศได้รับการจดทะเบียนเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลอย่างเป็นทางการ ที่ดินทำการเกษตรราว 20% ของพื้นที่ทั้งประเทศส่วนใหญ่ยังไม่ได้จดทะเบียนเอกสารสิทธิ ในหลายพื้นที่ภาครัฐยินยอมหรือสนับสนุนการบุกเบิกแผ้วถางพื้นที่ป่าให้ผู้ตั้งถิ่นฐานสามารถนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ จำนวนประชากรในเขตเมืองไม่ถึง 5 ล้านคน ส่วนใหญ่มีกิจกรรมทางการค้าหรือบริการภาครัฐ ทั้งนี้ประมาณ 40% อยู่ในกรุงเทพฯ ธุรกิจและระบบราชการในหัวเมืองต่างจังหวัดส่วนใหญ่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับกรุงเทพฯ ที่เป็นทั้งศูนย์การค้าและศูนย์การปกครอง มีเพียงภาคใต้เท่านั้นที่ห่างกรุงเทพฯ และมีฐานเศรษฐกิจและการค้าที่เอกเทศและอิสระพอควร

มุมมองและผลประโยชน์ของคนในเมืองและคนในชนบทหรือเขตป่ามีความแตกต่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองกลุ่มไม่ใช่เรื่องง่ายเลยที่จะเข้ากันได้อย่างไร้รอยต่อ

¹⁶⁸ การสำรวจที่ดำเนินการในปี 2473-2474 และ 2477-2478 ให้หลักฐานโดยละเอียดเกี่ยวกับสภาพในพื้นที่ชนบทในส่วนต่างๆ ของประเทศ (Zimmerman, 1931 และ Andrews, 1935) วิถีชีวิตในชนบทและการปฏิบัติในฟาร์มในช่วงปี พ.ศ. 2500 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักแม้ว่าจะมี เป็นจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

ตารางด้านล่างนี้เปรียบเทียบข้อมูลประมาณการสำหรับปี พ.ศ. 2500 กับข้อมูลปี พ.ศ. 2560 คอลัมน์ด้านขวาแสดงอัตราส่วน (ratio) ระหว่างข้อมูลทั้งสองปี (ค่าใน พ.ศ. 2560 ตั้งหารด้วยค่าใน พ.ศ. 2500) ตัวเลขที่เป็นมูลค่าทางการเงิน เช่น มูลค่าของการค้าและผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ได้ปรับค่าใน พ.ศ. 2500 เพื่อเปรียบเทียบในแง่ของอำนาจในการซื้อสินค้าและบริการ (purchasing power) กับข้อมูลปีพ.ศ. 2560 โดยการคูณค่าเดิมปีพ.ศ. 2500 ด้วยดัชนีราคาที่เพิ่มขึ้นประมาณ 10 เท่าจาก พ.ศ. 2500 ถึง 2560

ตารางที่ 10. 1 GDP และประชากร พ.ศ. 2500 และ 2560

ตัวชี้วัด	2500	2560	อัตราส่วน	คำอธิบาย
GDP ต่อประชากร (บาทต่อปี ราคา 2560) ¹⁶⁹	18,100	223,300	12	จากรายได้ GDP ระดับต่ำสู่รายได้ระดับกลาง
GDP (พันล้านบาท - ราคา 2560)	454	15,452	34	GDP เพิ่มขึ้นอย่างมาก
ประชากร (ล้านคน)	25.1	69.2	2.8	ประชากรเพิ่มขึ้น 3 เท่า
ประชากรในชนบท (ล้านคน)	20.4	35.2	1.7	ประชากรในชนบทเพิ่มขึ้น
ประชากรในเขตเมือง (ล้านคน)	4.7	34.1	7	ผู้คนย้ายเข้าสู่เขตเมือง
ผู้สูงอายุ 65 ขึ้นไป (ล้านคน)	1.3	11.8	9	การอยู่รอดของเด็กที่เกิดในครอบครัวใหญ่ ส่งผลให้จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นมาก

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ UN population division และการประมวลผลคณะวิจัย

พ.ศ. 2560

60 ปีต่อมา หรือราวหนึ่งชั่วชีวิตคน ประเทศไทยกลายเป็นประเทศส่งออกด้านอุตสาหกรรมและบริการ ประชากรครึ่งหนึ่งอยู่ในเขตเมือง รายได้ GDP ณ ราคาปัจจุบันเพิ่มขึ้น 34 เท่า ถึง 225,000 บาท หรือเกือบ 7,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน แต่ค่านิยมในสังคมชนบทยังคงรับอิทธิพลจากวัฒนธรรมและวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม ผู้ที่เกิดก่อนปีพ.ศ. 2500 เกือบครึ่งหนึ่งยังมีชีวิตอยู่ใน พ.ศ. 2560 ความเป็นอยู่ของคนชนบทยังเป็นประเด็นสำคัญที่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างแสวงหาโอกาสที่จะได้คะแนนเสียง

¹⁶⁹ ราคาปีพ.ศ. 2560 (purchasing power) เป็นตัวเปรียบเทียบมูลค่าของข้อมูลรายปีในอำนาจการซื้อที่ปรับตามการเพิ่มขึ้นลิบเท่าของราคา (อัตราเงินเฟ้อ) ระหว่างปีพ.ศ. 2500 ถึง 2560

ตารางที่ 10. 2 โลกาภิวัตน์ การค้าและการธนาคาร พ.ศ. 2500 และ 2560

ตัวชี้วัด	2500	2560	อัตราส่วน	คำอธิบาย
มูลค่ารวม (พันล้านบาท ราคา 2560)¹⁶⁹				
การส่งออกสินค้าและการบริการ	78	10,535	135	การค้ากับต่างประเทศที่เติบโตอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากบริษัทต่างชาติบุกเบิกตลาด ทำให้มูลค่าของการค้าเติบโตเร็วกว่า GDP ถึง 3-4 เท่า ภาคธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาทั่วประเทศเพื่อหากำไรในการรับเงินฝากและปล่อยกู้
การนำเข้าสินค้าและการบริการ	87	8,398	97	
เงินปล่อยสินเชื่อและกู้ยืมธนาคารพาณิชย์	33	14,730	452	
เงินฝากธนาคารพาณิชย์	32	13,238	408	
ผลิตภัณฑ์มวลรวม (พันล้านบาท, ราคา 2560)				
ภาคเกษตร	128	1,286	10	รายได้จากภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่า ส่วนภาคการผลิต โรงงานอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ขยายตัวเร็วโดยการผลิตสินค้าสนองความต้องการของคนในประเทศ และตลาดต่างประเทศ รายได้ภาคบริการก็เพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นกัน ในช่วงหลัง
ภาคการผลิต	70	4,197	60	
ภาคบริการ	256	9,969	39	
แรงงาน (ล้านคน)				
ภาคเกษตร	6.9	14.0	2	จำนวนผู้มีงานทำในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างมาก ขณะที่ 15% ของกำลังแรงงานย้ายเข้าไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ภาคบริการรองรับคนที่ย้ายเข้าเมือง
ภาคการผลิต	0.3	5.2	20	
ภาคบริการ	1.8	18.7	10	
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อแรงงาน 1 คน (บาท, ราคา 2560)				
ภาคเกษตร	19,000	92,000	4.8	รายได้ต่อคนทำงานในภาคการเกษตรเริ่มขยับตัวขึ้นมาอย่างมากเมื่อเทียบกับอดีต รายได้จากการผลิตและบริการที่สูงอยู่แล้วและยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะอยู่ในอัตราที่ช้าลงอันเนื่องมาจากจำนวนแรงงานที่ล้นไหลเข้ามาในภาคส่วนนี้
ภาคการผลิต	274,000	808,000	2.9	
ภาคบริการ	141,000	534,000	3.8	

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการประมวลผลโดยนักวิจัย

ใน พ.ศ. 2500 ระดับ GDP และรายได้ต่อคนในเขตเมืองก็ค่อนข้างสูง (ประมาณ 160,000 บาทหรือ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปีคิดเป็นราคาปัจจุบัน) สูงกว่ารายได้ในชนบทประมาณ 8 เท่า (วัดโดยผลิตภัณฑ์มวลรวม) พอมาถึง พ.ศ. 2560 รายได้ภาคการผลิตและบริการสูงถึง 90% ของรายได้ประชาชาติทั้งหมด รายได้เฉลี่ยต่อหัวในเขตเมืองเพิ่มขึ้นถึงอย่างน้อย 500,000 บาทหรือ 15,000 ดอลลาร์สหรัฐ จำนวนประชากรในชนบทที่เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 35 ล้านคน ส่วนใหญ่ทำงานภาคเกษตร แม้ว่า GDP ภาคเกษตรต่อคนทำงานเพิ่มขึ้นราว 5 เท่า แต่ใน พ.ศ. 2560 รายได้และวิถีชีวิตของคนในชนบทและคนเมืองยังห่างกันมาก

ตารางที่ 10. 3 การเกษตร การใช้ที่ดิน และทะเบียนเอกสารสิทธิ พ.ศ. 2500 และ 2560

ตัวชี้วัด	2500	2560	อัตราส่วน	คำอธิบาย
การเกษตร				
ประชากรในชนบท (ล้านคน)	20.4	35.2	1.7	ผู้คนจำนวนมากยังคงอาศัยอยู่ที่บ้านเกิด ทำให้แรงงานในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้น เกษตรกรสามารถเพาะปลูกและใช้งานที่ดินพื้นที่มากขึ้น มีปัจจัยที่เอื้ออำนวยในการเพาะปลูก เช่น เครื่องจักรกล สารเคมี ธนทุน ขนส่ง และตลาดรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่าตัว พื้นที่ปลูกข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ที่ดินปลูกพืชไร่ พืชสวน ผลไม้และอื่น ๆ เพิ่มขึ้นหมด รายได้ภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น โดยการส่งออกไปยังต่างประเทศด้วยและการบริโภคในประเทศด้วย
การจ้างงานภาคเกษตร (ล้านคน)	6.9	14.0	2.0	
พื้นที่ทำการเกษตรต่อคน (ไร่)	8.9	12.6	1.4	
พื้นที่ทำการเกษตร (ล้าน ไร่)	61.3	177.1	2.9	
ผลผลิตข้าว (ล้าน ตัน)	7.5	33.4	4.4	
พื้นที่เพาะปลูกข้าว (ล้าน ไร่)	31.4	66.3	2.1	
พื้นที่ทางการเกษตรอื่น ๆ (ล้าน ไร่)	29.9	110.8	3.7	
GDP ภาคเกษตร (พันล้าน บาท - ราคา พ.ศ. 2560)	128	1,286	10	
มูลค่าส่งออกอาหารและวัตถุดิบ (พันล้าน บาท - ราคา พ.ศ. 2560)	60	1,468	24	
การใช้ที่ดิน (ร้อยละของพื้นที่ทั้งหมด)				
พื้นที่การเกษตร	19%	55%	2.9	พื้นที่ป่าลดลงอย่างมากเนื่องจากที่ดินถูกนำไปใช้ทำการเกษตร ขนส่ง เหมืองแร่ พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	2%	6%	3.0	
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	1%	6%	4.1	
พื้นที่ป่า	78% 170	33%	0.4	
เอกสารสิทธิ (ร้อยละของพื้นที่ทั้งหมด)				
อุทยานแห่งชาติและพื้นที่สงวน	0%-	21%	-	อุทยานแห่งชาติแห่งแรกได้รับการขึ้นทะเบียนในปี พ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าสงวนกว้างขวางแต่แบ่งเขตไม่ชัด แปลงที่ดินจดทะเบียนทับซ้อน มีการจัดสรรที่ดินของรัฐจำนวนมากเพื่อให้เกษตรกรรายย่อยใช้ประโยชน์ (สปก 4-01) อีกส่วนหนึ่งจดทะเบียนโดยกรมธนารักษ์เป็นราชพัสดุ พื้นที่ที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (โฉนด น.ส. 3 ใบจอง) บางส่วนยังมีปัญหาว่าทับซ้อนกับพื้นที่ของรัฐ และที่ดินที่เอกชนใช้มานานยังไม่มีกำหนดชัดเจนโดยเฉพาะที่ดินในเขตที่รัฐเคยกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวน
ป่าสงวนอื่น	50%	20%	0.4	
ที่ดินภาครัฐจัดสรรให้เกษตรกร	1%	11%	11	
พื้นที่ราชพัสดุ	2%	4%	2.4	
พื้นที่เอกชน	7%	40%	5.9	
พื้นที่อื่น ๆ ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ	42%	5%	0.1	

ที่มา: FAO, UN Statistics Division, กรมพัฒนาที่ดิน กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการประมวลผลโดยนักวิจัย

รายได้ภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่าได้ ส่วนหนึ่งได้มาจากการเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกกว่า 3 เท่า (จาก 18% เป็น 55% ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ) และอีกส่วนหนึ่งได้มาจากการเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อไร่กว่า 3 เท่าตัวเช่นกัน¹⁷¹ เป็นผลของความหลากหลายของผลิตผลทางการเกษตร (พืชไร่ พืชสวน สวนผลไม้ ปศุสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) และการปรับปรุงพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น ตลอดจนการใช้เครื่องจักร ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ให้เอื้ออำนวยความสะดวกแก่อุตสาหกรรมเกษตร เช่นการขนส่ง ระบบชลประทานที่ควบคุมน้ำท่วม และให้น้ำในหน้าแล้ง การไฟฟ้า การบริการด้านสาธารณสุข การศึกษาและการรักษาความปลอดภัยที่ดีขึ้น เมื่อเกษตรกรสามารถเข้าถึงพื้นที่ได้สะดวกมากขึ้นจึงได้ขยายเนื้อที่เพาะปลูกและผลิตเพื่อขายในตลาดพาณิชย์มากกว่าผลิตเพื่อใช้เองหรือขายในตลาดท้องถิ่น

การขยายพื้นที่เพาะปลูกและการขยายเขตเมืองพร้อมๆกันทำให้พื้นที่ป่าลดลงเหลือประมาณ 33% ของเนื้อที่ทั้งประเทศ ปัจจุบันกว่า 60% ของพื้นที่ป่าที่เหลือได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์สัตว์ป่า และพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดมากกว่าเดิม ภาครัฐได้พยายามจัดทำแผนที่ที่ดินภาครัฐทั้งหมด (one map) เพื่อกำหนดแนวเขตและความรับผิดชอบที่แน่นอน และลดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน แต่โครงการนี้จะเจอปัญหาความยากลำบากในการพิสูจน์สิทธิและหน้าที่ของทุกภาคส่วน เช่นหน่วยงานของรัฐ ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ เอกชนและบริษัทที่ได้รับสัมปทานทำเหมืองหรือพืชสวน หรือใช้ที่ทำไร่สอร์ท

พื้นที่ป่าประมาณ 11% ของเนื้อที่ทั้งประเทศที่ สปก. จัดสรรให้เกษตรกรรายย่อยใช้ทำการเกษตร ภาครัฐยังคงรักษากรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของ อย่างไรก็ตามแม้แปลงที่ดินได้เปลี่ยนมืออย่างไม่เป็นทางการ ผู้ที่ทำกิจกรรมในที่ดินนั้นไม่สามารถใช้แปลงที่ดินเพื่อประโยชน์อื่นหรือใช้เป็นหลักประกันหนี้ ราคาในกรณีที่ดินเปลี่ยนมือ (ไม่เป็นทางการ) ต่ำมาก เช่น 15-30% ของราคาที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือหาผู้ซื้อไม่ได้เลย

¹⁷⁰ การประมาณการจำนวนพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2500 ถึงปี 2540 มีจำนวนพื้นที่ป่าไม้แตกต่างกันอย่างมากโดยขึ้นอยู่กับแนวคิดข้อสมมติฐานและอยู่ระหว่างการตรวจสอบ จำนวนพื้นที่ป่าที่แสดงนี้เป็นค่าประมาณการสูงสุดที่ได้จากส่วนที่เหลือของพื้นที่ทั้งหมดหักด้วยประมาณการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ พื้นที่ ที่มีต้นไม้ความครอบคลุมในปีพ.ศ. 2500 อาจน้อยกว่า 60% ของพื้นที่ทั้งหมด

¹⁷¹ พื้นที่ของที่ดินในตารางที่ 6 ตารางที่ 7 และข้อความต่อไปนี้ตามมาตรวัดของไทยหน่วยวัดเป็น ไร่ แทนที่จะเป็นเฮกตาร์เหมือนสากล โดยที่พื้นที่ 1 เฮกตาร์เท่ากับ 6.25 ไร่พื้นที่ทั้งหมดของประเทศ 320 ล้านไร่เท่ากับ 51.3 ล้านเฮกตาร์หรือ 513,000 ตร.กม.

ตารางที่ 10. 4 ประมาณการราคาที่ดินและมูลค่าทรัพย์สินเฉพาะกาล พ.ศ. 2500 และ 2560

ตัวชี้วัด	2500	2560	อัตราส่วน	คำอธิบาย
เนื้อที่ (ล้าน ไร่)				
ที่ดินทำการเกษตร	41.4	119.5	2.9	ยกเว้นที่ดิน สปก. และที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์
ที่ดินเขตเมือง (ต่างจังหวัด)	2.9	11.9	4.1	
ที่ดินเขตเมือง (กรุงเทพ)	0.5	1.8	4.1	ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม
ราคาที่ดินเฉลี่ย (บาทต่อไร่ ราคา 2560)				
ที่ดินทำการเกษตร	6,000	200,000	33	ใน พ.ศ. 2500 ที่ดินทำการเกษตรยังมีราคาถูก แต่ ราคาที่ดินที่ปรับขึ้นมากกว่า 33 เท่า ทำให้ราคาใน พ.ศ. 2560 แพง
ที่ดินเขตเมือง (จังหวัด)	193,000	1,000,000	5.2	ที่ดินในเมืองสูงขึ้นเนื่องจากความต้องการด้านที่อยู่อาศัยและศูนย์การค้าเพิ่มเรื่อย ๆ
ที่ดินเขตเมือง (กรุงเทพ)	803,000	4,913,000	6.1	
มูลค่าที่ดิน (ล้านล้านบาท ราคา 2560)				
ที่ดินทำการเกษตร	0.2	23.9	100	ที่ดินทำการเกษตรที่มีเอกสารสิทธิ์และมีศักยภาพมีมูลค่าระยะยาว ที่ดินในเมืองต่างจังหวัดมีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของเมือง พื้นที่กรุงเทพ ฯ
ที่ดินเขตเมือง (ต่างจังหวัด)	0.6	11.9	21	ยังคงเป็นจุดสนใจหลักของผู้ลงทุน
ที่ดินเขตเมือง (กรุงเทพ ฯ)	0.4	9.0	25	อสังหาริมทรัพย์และนักลงทุนต่างชาติ
ที่ดินภาคเอกชนทั้งหมด	1.2	44.7	38	มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นยังเป็นปัจจัยสำคัญในการสะสมความมั่งคั่งส่วนบุคคล
มูลค่าที่ดินภาคเอกชนเป็นอัตราส่วนต่อ มูลค่า GDP รายปี	2.6	2.9	1.1	

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน กรมธนารักษ์ และการประมวลผลคณะวิจัย

ในภาคเศรษฐกิจธนาคารพาณิชย์เป็นกลุ่มธุรกิจที่ขยายงบดุลจาก 10% เป็น 100% ของ GDP รายปีทั้งประเทศและการเข้าซื้อกิจการโดยองค์กรขนาดใหญ่ในประเทศและบริษัทข้ามชาติมีส่วนทำให้มูลค่าที่ดินและความมั่งคั่งส่วนบุคคลเพิ่มขึ้นอย่างมาก (ดูตารางที่ 9.5) มูลค่าที่ดินโดยรวมที่เพิ่มขึ้นประมาณ 40 เท่า เป็นผลมาจากปัจจัยหลักดังนี้

- ก. การออกกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคลที่เพิ่มขึ้น
- ข. การกระจุกตัวของลงทุนและพัฒนาบริการในเมือง
- ค. ราคาที่ดินทำการเกษตรปรับตัวสูงขึ้นด้วยเหตุปัจจัยข้างต้น

บุคคลและบริษัทจำนวนมากที่เคยซื้อหรือครอบครองที่ดินแต่เดิมในสมัยที่ที่ดินแปลงนั้นยังไม่จดทะเบียนหรือรกร้างอยู่และมีราคาต่ำมาก พอได้รับเอกสารสิทธิ์แล้วความมั่งคั่งก็ได้บังเกิดขึ้น

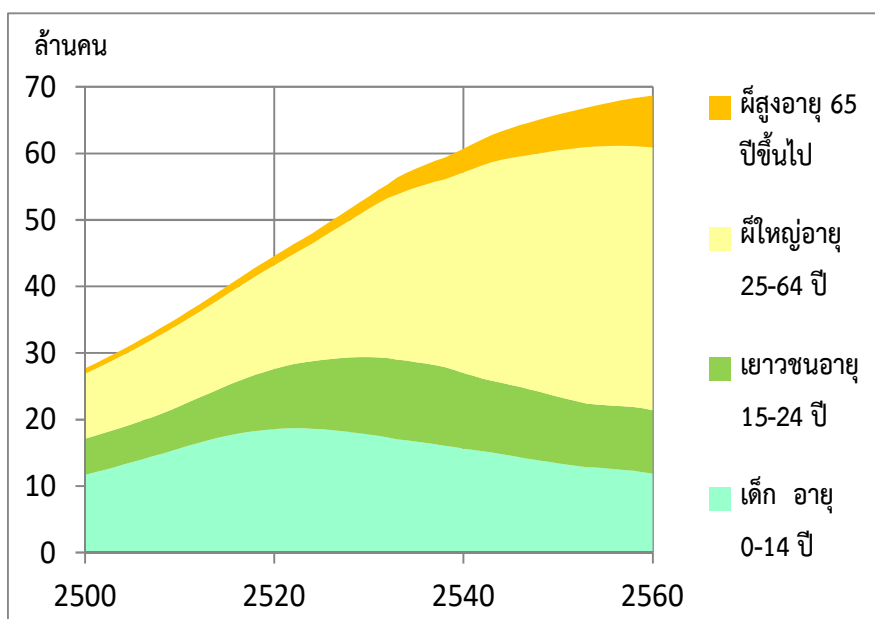
อสังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลที่สำคัญที่สุดโดยมีมูลค่าราว 2 หรือ 3 เท่าของมูลค่า GDP รายปี¹⁷²

ความต้องการใช้ที่ดินในเมืองเชิงพาณิชย์และที่อยู่อาศัยที่ขยายตัวอย่างมากทำให้ราคาที่ดินสูง และราคาที่ดินนี้จึงก่อปัญหาสำหรับผู้มีรายได้น้อย ราคาที่ดินที่สูงทำให้คนจำนวนมากไม่สามารถจัดหาบ้านใกล้สถานที่รับจ้างหรือทำมาหากิน และเป็นอุปสรรคสำหรับเกษตรกรรายย่อยในการหาที่ดินขนาดที่เหมาะสมเพื่อทำการเกษตร ต้นทุนที่ดินที่สูงมากก็เป็นปัญหาสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องซื้อที่ดินเพื่อใช้ในการกิจใหม่ และเป็นปัญหาสำหรับการวางผังเมือง (zoning) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย ระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และประเทศ

4. การเปลี่ยนแปลงในช่วงปี พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2560

ส่วนที่ 10.3 นี้แสดงภาพเกี่ยวกับพลวัตของการเปลี่ยนแปลงระดับประเทศในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา (ส่วนที่ 10.4 จะนำเสนอตารางข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรายจังหวัดและเขตเศรษฐกิจ) ข้อมูลในแผนภูมิจะแสดงในรูป log scale ที่มีความชันเท่ากันกับอัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนี

แผนภาพที่ 10. 1 จำนวนประชากรแบ่งตามช่วงอายุ



ที่มา: UN Population Division และการประมาณผลคณะวิจัย

รูปที่ 10.1 แสดงจำนวนประชากรทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ.2500 เป็นต้นไป ประชากรผู้ใหญ่เพิ่มขึ้นจาก 15 ล้านคนในปี พ.ศ. 2520 เป็น 30 ล้านคนในปี พ.ศ.2540 และเกือบ 40 ล้านคนในปี พ.ศ.2560 แต่ตอนนี้เกือบไม่เพิ่ม การจำนวนประชากรที่เพิ่มจาก 28 ล้านคนใน พ.ศ. 2500 เป็นเกือบ 70 ล้านคนขณะนี้ เนื่องจากสมัยก่อนประชากรอยู่กันเป็นครอบครัวขนาด

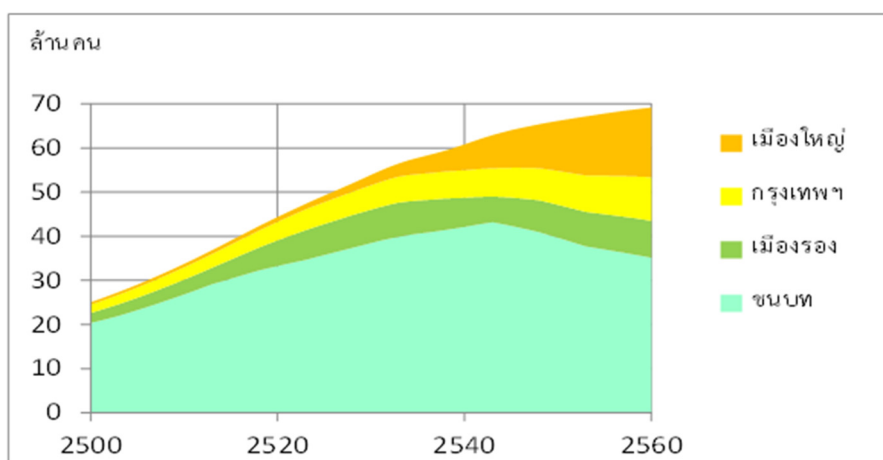
¹⁷² การประมาณการเฉพาะกาล

ใหญ่โดยแม่หนึ่งคนมีลูกเฉลี่ย 6 คน ในขณะที่อัตราการเสียชีวิตลดลงเนื่องจากโรคอันตรายต่าง ๆ ถูกกำจัดด้วยระบบสาธารณสุขสมัยใหม่

จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีได้ระดับขึ้นไปจนมีจำนวนสูงสุดที่มากกว่า 18 ล้านคนในปี พ.ศ. 2525 และหลังจากนั้นมาก็ลดลงอย่างรวดเร็วจนปัจจุบันไม่ถึง 12 ล้านคน อันเนื่องมาจากการลดขนาดครอบครัว จำนวนคนหนุ่มสาววัยรุ่นในช่วงอายุ 15-24 ปีพุ่งขึ้นไปสูงสุดที่ 12 ล้านคนในปีพ.ศ. 2535 ตอนนี้อยู่ที่ 9.5 ล้านคน จำนวนผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปจะต้องเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลายปีข้างหน้า จากประมาณ 8 ล้านคนในปัจจุบันเป็นเกือบ 17 ล้าน ใน พ.ศ. 2580 แต่ในท้ายที่สุดแล้วจำนวนคนชราที่จะลดลงเพราะคนที่เกิดราว พ.ศ.2500-2520 จะเข้าสู่ช่วงสิ้นอายุขัย ด้วยเหตุนี้จำนวนประชากรทั้งประเทศไม่น่าจะเพิ่มขึ้นอีกนับจากนี้ และอาจลดลงอย่างช้าๆในช่วง 20 ข้างหน้า

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมาคนหนุ่มคนสาวจากชนบทย้ายถิ่นฐานเข้าสู่หัวเมืองใหญ่และกรุงเทพมหานคร (รูปที่ 10.2) ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจำนวนคนในเมืองใหญ่เพิ่มเรื่อยในทุกภูมิภาค และจำนวนประชากรในชนบทลดลงอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นแนวโน้มที่คาดว่าจะปรากฏต่อไปในอนาคตอันใกล้ โดยรวมแล้วประชากรในเมืองตอนนี้เท่ากับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท และคาดว่าจำนวนประชากรในเมืองจะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคตเมื่อคนสูงวัยที่อาศัยอยู่ในชนบทส่วนมากเริ่มสิ้นอายุขัย

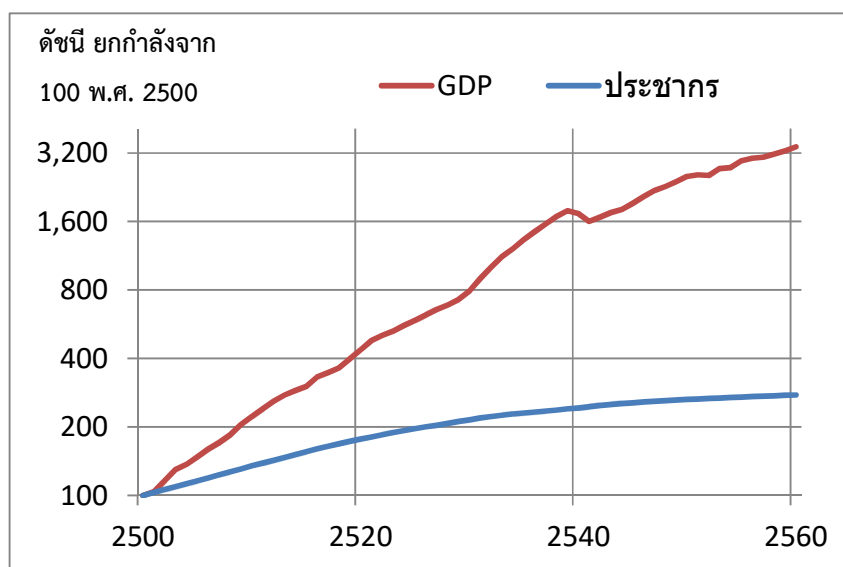
แผนภาพที่ 10. 2 ประชากรในชนบทและในเมือง



ที่มา: UN Population Division และการประมาณผลคณะวิจัย

ในช่วง 40 ปีก่อนวิกฤตการเงิน พ.ศ 2540 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเติบโตเฉลี่ย 7% ต่อปี จนหยุดชะงัก (รูปที่ 10.3) ก่อนวิกฤต GDP ลดลงไปกว่า 10% แล้วกลับมาเติบโตในอัตราที่ช้าลงคือ 4% ต่อปีโดยเฉลี่ย

แผนภาพที่ 10. 3 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และประชากร

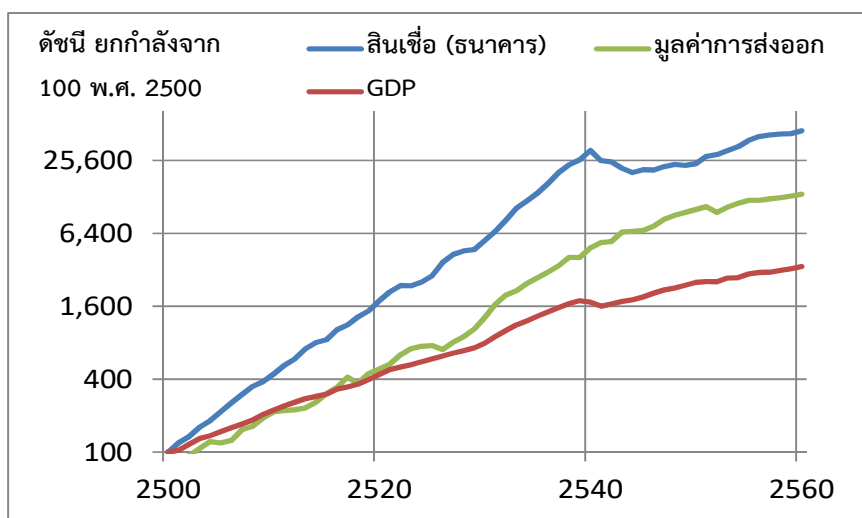


ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการประมวลผลคณะวิจัย

ผลการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวและยั่งยืนส่งผลให้ GDP เติบโตขึ้นกว่า 30 เท่าทั้งด้านผลผลิต ด้านรายได้และด้านรายจ่ายในขณะที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นช้ากว่า ส่งผลให้รายได้ต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้นมากกว่า 10 เท่า และยกระดับประเทศไทยจากสถานะรายได้ต่ำไปเป็นรายได้ปานกลาง สูงเป็นอันดับ 4 ในกลุ่มอาเซียน รองจาก สิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม และมาเลเซีย ในช่วงวงจรการเติบโตของ GDP และการสร้างผลผลิตสู่ตลาดเข้าถึงทุกหัวระแหงทั้งเมืองและชนบท แปรเปลี่ยนรูปการดำรงชีวิตและใช้ที่ดินในทุกภาคของประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นเศรษฐกิจที่พึ่งพาการส่งออก แต่ก่อน พ.ศ. 2525 การส่งออกแทบจะไม่เติบโตไปตาม GDP และดุลการชำระเงิน (balance of payments) ขาดดุล (รูปที่ 10.4) การเติบโตทางเศรษฐกิจได้รับการผลักดันจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจและภาคธุรกิจเอกชน การใช้จ่ายส่วนใหญ่ที่สำคัญที่ผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงนี้ คือ ค่าใช้จ่ายอันเนื่องจากสงครามในเวียดนาม

แผนภาพที่ 10. 4 ปัจจัยขับเคลื่อนการเติบโตของ GDP

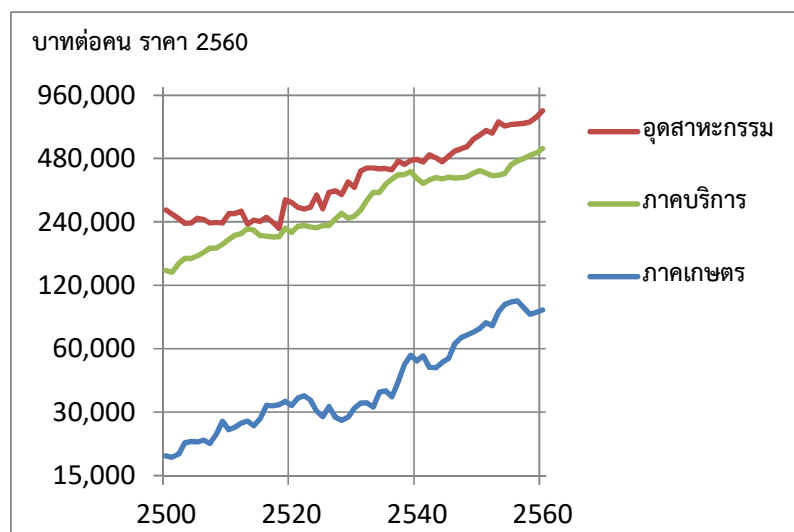


ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และการประมวลผลคณะวิจัย

ใน พ.ศ.2500 กิจกรรมและสาขาของธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัดนอกเขตกรุงเทพ ฯ ยังน้อยมาก แต่เริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพิ่มจำนวนสาขารับเงินฝากและปล่อยสินเชื่อทั่วประเทศ การเติบโตของสถาบันทางการเงินรับแรงสนับสนุนจากการออกเอกสารโฉนดโดยกรมที่ดินที่ธนาคารสามารถใช้เป็นหลักประกันค้ำประกันสินเชื่อ บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เติบโตและในที่สุดทั้งบริษัทและบุคคลธรรมดาแย่งกันซื้อแปลงที่ดินเพื่อเก็งกำไรก่อให้เกิดสภาพเศรษฐกิจฟองสบู่ และนำไปสู่วิกฤตทางการเงินปี พ.ศ. 2540

หลังจากนั้นอุตสาหกรรมการส่งออกของไทยที่สะสมสร้างฐานกำลังมาส์กระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เข้ามาเป็นกลไกหลักขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจทดแทนการซื้อขายที่ดินและลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นควบคู่กับภาคอุตสาหกรรมแม้ว่าปริมาณและมูลค่าขึ้นลงตามราคาตลาดโลกและความต้องการสินค้าในต่างประเทศ นอกจากนี้ในช่วง พ.ศ. 2550-60 การท่องเที่ยวและบริการเข้ามามีบทบาทสร้างรายได้ ในหลายๆ ภูมิภาคและทำให้ได้รับเงินตราจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

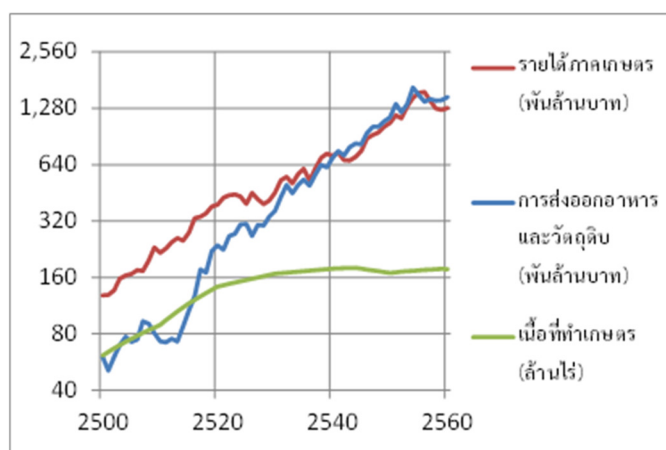
แผนภาพที่ 10. 5 GDP ต่อคนคนทำงานจำแนกรายอุตสาหกรรม



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติและการประมวลผลคณะวิจัย

เมื่อมองในระดับประเทศแล้ว ภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นภาคที่เติบโตเร็วที่สุดในด้านผลผลิต การจ้างงานและรายได้ (รูปที่ 10.5) แต่พลวัตการเติบโตยังไม่สม่ำเสมอจนกระทั่งพุ่งทะยานอย่างรวดเร็วหลังจากปีพ.ศ. 2520 อัตราการสร้างรายได้ต่อคนทำงานในภาคการผลิตไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและการจ้างงานยังต่ำกว่า 15% ของยอดแรงงานทั้งประเทศ ภาคการค้าและบริการเติบโตเร็วกว่า GDP เป็นช่วง ๆ และสร้างรายได้ต่อคนทำงานไม่แพ้ภาคอุตสาหกรรมการผลิต และสุดท้ายจำนวนคนทำงานในภาคการค้าและบริการเกิน 50% ของผู้ทำงานทั้งหมดของประเทศ การจ้างงานในภาคการเกษตรยังคงมีอยู่จำนวนมาก แต่ก็ลดลงไปกว่าครึ่งเมื่อเทียบสัดส่วนต่อกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ การสร้างรายได้ต่อคนทำงานในภาคเกษตรนั้น ต่ำมาก ไม่ถึงร้อยละ 20 เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้เองในระยะยาวแล้วได้ก่อให้เกิดการ 'อพยพ' ของผู้คนในภาคเกษตรย้ายออกจากพื้นที่ชนบทเพื่อหารายได้จากการประกอบอาชีพในเมือง ระบบเกษตรแบบพาณิชย์ (ผลิตเพื่อขาย) ทำให้ภาคการเกษตรกลายเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง ปัญหานี้ไม่ยากที่จะแก้ และการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรรายย่อยหรือผู้มีรายได้น้อยยังเป็นปัญหาสำคัญสำหรับนโยบายภาครัฐในอนาคต

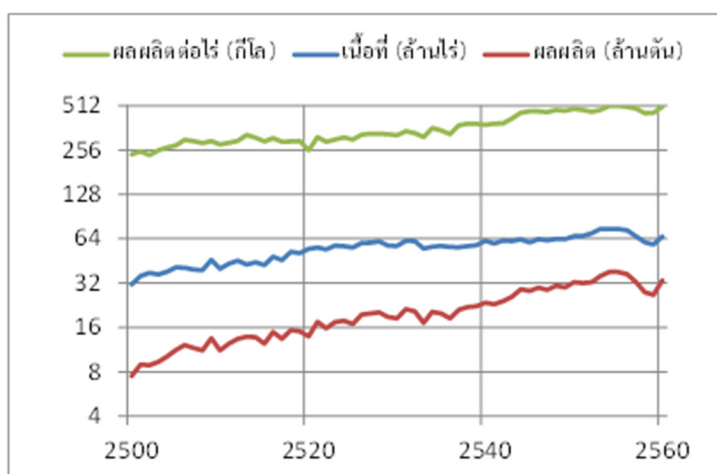
แผนภาพที่ 10. 6 การเปลี่ยนแปลงภาคการเกษตร



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมพัฒนาที่ดินและการประมวลผลคณะวิจัย

การเปลี่ยนแปลงของภาคการเกษตรเกิดขึ้นเป็นช่วง ๆ โดยช่วงแรก พ.ศ. 2500-15 รายได้เติบโตอย่างรวดเร็วด้วยการเพิ่มพื้นที่ประมาณ 2 เท่า (รูปที่ 10.6) และการส่งออกที่ยังไม่สม่ำเสมอ ในช่วงที่สองตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา การส่งออกอาหารและวัสดุทางการเกษตรอื่น ๆ เริ่มเร่งตัวขึ้นในขณะที่การขยายพื้นที่การเกษตรช้าลง ตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ. 2530 การเติบโตของรายได้ขึ้นอยู่กับการส่งออกและราคาสินค้าในตลาดโลก ที่ดินที่จำกัดแต่ความต้องการของเกษตรมีมากขึ้นจึงดูเหมือนจะเป็นปัญหาเดียวกันกับรัฐบาลในประเทศอื่น ๆ ที่ยังมีประชากรในชนบทจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยพยายามหาวิธีให้ภาคการเกษตรมั่นคง แต่ที่จริงการเกษตรเชิงพาณิชย์ยังมีความเสี่ยงสูง และนี่เป็นปัญหาสำหรับธุรกิจและครอบครัวในภูมิภาคและจังหวัดที่ยังต้องพึ่งพาภาคการเกษตรเป็นหลัก

แผนภาพที่ 10. 7 1 พื้นที่และผลผลิตข้าว

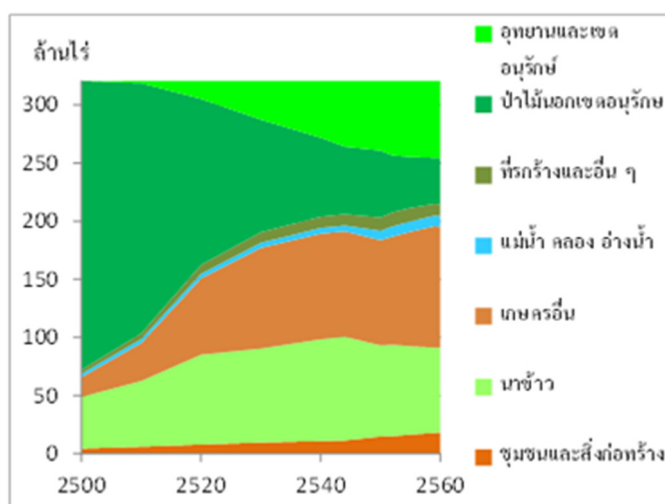


ที่มา: FAO สำนักงานเศรษฐกิจเกษตร และการประมวลผลคณะวิจัย

ปริมาณผลผลิตข้าวที่เพิ่มขึ้นจาก 8 ล้านตัน พ.ศ. 2500 เป็น 32 ล้านตันใน พ.ศ. 2550 หรือ 4 เท่าตัว (รูปที่ 10.7) ดูเหมือนจะไม่เพิ่มอีกในระยะต่อไป พื้นที่นาข้าวใช้มากกว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด ระหว่าง พ.ศ. 2500 ถึง 2530 ที่นาเพิ่มขึ้นเท่าตัวแต่ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยเพิ่มช้า ๆ และหลังจากนั้นเนื้อที่นาไม่เพิ่มขึ้นอีกเว้นช่วงที่รัฐบาลรับจำนำข้าวและประกันราคาที่สูงกว่าระดับตลาดโลก ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนถึง พ.ศ. 2550 แต่ดูเหมือนแทบไม่ได้เพิ่มอีกใน 10 ปีสุดท้าย

ที่จริงรายได้จากการทำนาข้าวขึ้นลงตามความต้องการภาคการส่งออกและเมื่อราคาคงต่ำ เกษตรกรจะสูญเสียเงินที่ลงทุนในการปลูกข้าว ผลผลิตต่อไร่ที่เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากการพัฒนาพันธุ์ข้าว การชลประทานและการควบคุมน้ำท่วมน้ำแล้งและการใช้ปุ๋ยและการกำจัดศัตรูพืช แต่หากรายได้จากการทำนาไม่เพียงพอหรือไม่เพิ่มขึ้นเหมือนรายได้จากการปลูกพืชชนิดอื่นหรือรายได้จากกิจกรรมอื่นไปนั้น พื้นที่นาข้าวคงจะลดลงไปและคนที่ทำนาก็คงแสวงหารายได้ที่อื่น เครื่องจักรเข้ามาแทนแรงงานมนุษย์แต่ก็ช่วยลดความเสี่ยงด้านต้นทุนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

แผนภาพที่ 10. 8 การใช้ที่ดินและการตัดไม้ทำลายป่า



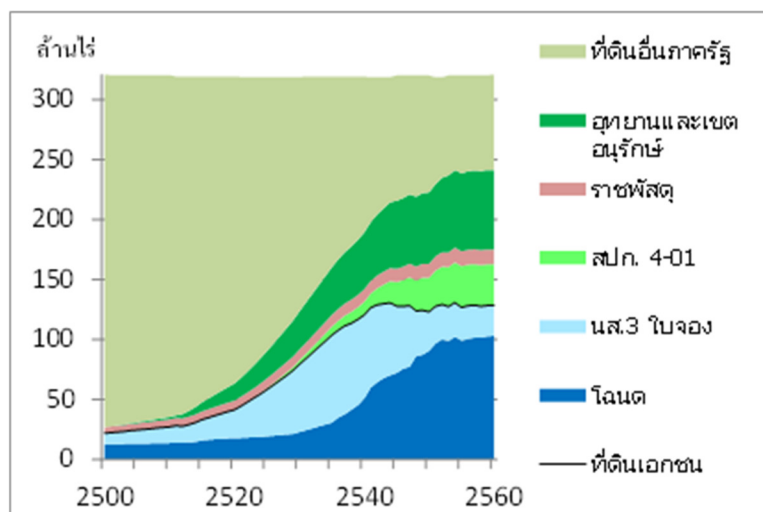
ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน และการประมวลผลคณะวิจัย

การขยายตัวของพื้นที่นาข้าวและพืชผลอื่น ๆ เกิดจากการเข้าไปครอบครองพื้นที่ป่าและที่ดินทิ้งร้างจำนวนมากในช่วงปี พ.ศ. 2500-2540 (รูปที่ 10.8) เนื้อที่ป่าไม้ลดลงไปประมาณครึ่งระหว่าง พ.ศ. 2500 และ พ.ศ. 2540 ที่เนื้อที่ทำเกษตรทุกประเภทเพิ่มขึ้น 2 ถึง 3 เท่า โดยเฉพาะที่นาและพืชไร่ หลังจาก พ.ศ. 2540 พื้นที่ทำเกษตรไม่ได้เพิ่มขึ้นอีก แต่สวนยางพาราและสวนปาล์มน้ำมันขยายอีกครั้งขณะที่เนื้อที่นาร้างและพืชไร่ลดลงไป

ส่วนเนื้อที่อ่างเก็บน้ำเพิ่มขึ้นเรื่อยและพื้นที่ชุมชนและสิ่งก่อสร้างเริ่มเป็นส่วนสำคัญถึงเกือบ 10% ของที่ดินที่ไม่เป็นป่าไม้ การขยายตัวของเมืองทำให้ต้องนำพื้นที่นาและสวนรอบเมืองและนิคมอุตสาหกรรมเป็นพื้นที่ก่อสร้างหรือถูกซื้อเก็งกำไร ปัจจุบันพื้นที่ป่าที่เหลือส่วนมากอยู่ในอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ และอีกประมาณ 40 ล้านไร่เป็นป่าสงวนหรือป่าเศรษฐกิจ รวมทั้งหมดจะได้พื้นที่ป่าราว 100 ล้านไร่หรือ 30% ของพื้นที่ทั้งประเทศ สูงกว่า

ค่าเฉลี่ยในต่างประเทศทั่วโลกเพียงเล็กน้อยแต่ก็เพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทยติดอันดับกลาง ๆ ของโลกและป่าในประเทศไทยค่อนข้างสมบูรณ์เนื่องจากภูมิอากาศและภูมิศาสตร์ที่อำนวย

แผนภาพที่ 10. 9 การขึ้นทะเบียนและเอกสารสิทธิ



ที่มา: กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการประมวลผลคณะวิจัย

ที่ดินทั้งหมดในประเทศไทยตามกฎหมายต้องตกเป็นของรัฐเว้นแต่เอกชนได้รับกรรมสิทธิจากภาครัฐ กรมที่ดินทำทะเบียนเอกสารสิทธิภายใต้กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และผู้ที่มีหลักฐานว่าได้ครอบครองใช้ประโยชน์แปลงที่ดินก่อนหน้ามีสิทธิอยู่ต่อและขอจดทะเบียนภายหลัง เมื่อ พ.ศ. 2500 เพียง 4% ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศเท่านั้นได้รับการจดทะเบียนเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล อีก 3-4% อาจจดทะเบียนในรูปแบบใบจอง (รูปที่ 10.9) ในหลายจังหวัดแทบไม่มีแปลงที่ดินที่มีโฉนดแม้แต่ในเมือง การซื้อขายที่ดินในหลายพื้นที่ดำเนินการโดยไม่มีเอกสารสิทธิที่เป็นทางการ

การควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์เป็นสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญมาอย่างยาวนานแล้ว ทั้งในฐานะเป็นแหล่งรายได้และเพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทต่างชาติหรือในประเทศแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต อย่างไรก็ตามการจดทะเบียนเอกสารสิทธิที่ดินส่วนบุคคลดำเนินไปอย่างช้าจนถึง พ.ศ. 2520 ในปีนั้น เนื้อที่แปลงที่ดินที่เป็นโฉนดได้เพิ่มเป็น 5.5% ของพื้นที่ทั้งหมด อีกประมาณ 7.5% ได้รับการยืนยันสิทธิแบบ นส. 3 และใบจอง

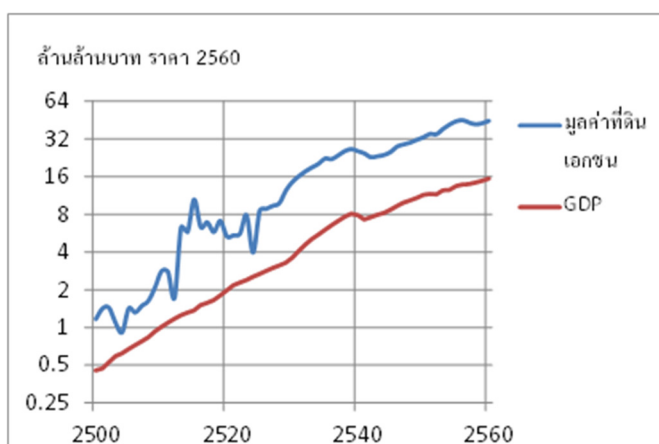
การเร่งรัดการสำรวจและขึ้นทะเบียนแปลงที่ดินของเอกชนซึ่งนำมาเพิ่มจำนวนโฉนด และ นส.3 จาก 13% ของพื้นที่ทั้งประเทศใน พ.ศ. 2520 เป็น 37.5% ใน พ.ศ. 2540 โดยความพยายามหลักในการแปลงทะเบียนชั่วคราว (นส.3 และ ใบจอง) เป็นเอกสารสิทธิอย่างเป็นทางการ (โฉนด) และช่วง พ.ศ.2528-2540 กรมที่ดินเร่งออกเอกสารสิทธิและจดทะเบียนแปลงที่ดินมากถึง 5 ล้านไร่ ต่อปี ผลประโยชน์โดยมากตกเป็นของผู้อ้างสิทธิที่มีข้อมูลอ้างอิงหรือมีอิทธิพลในพื้นที่ ต่อไปในช่วง พ.ศ. 2541-43 กรมป่าไม้ทำแผนที่ป่าสงวนที่แม่นยำยิ่งขึ้นและพบว่าพื้นที่แปลงที่ดินที่กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้เอกชนไปแล้วทับซ้อนกันอย่างมากกับพื้นที่ที่กรมป่าไม้กำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ

ความล้มเหลวของรัฐในการติดตามการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าและการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็วจึงทำให้ภาครัฐโดยกรมที่ดินเร่งรัดสำรวจที่ดินเอกชนทั่วประเทศ และสุดท้ายกรมได้จดทะเบียนแปลงที่ดินมีเนื้อที่ประมาณ 40% ของพื้นที่ทั้งประเทศเป็นที่ของเอกชนถูกต้องตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามพื้นที่สำคัญที่ไม่ได้สำรวจจดทะเบียนเนื่องจากแปลงนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้สำรวจตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2507 ความตั้งใจของรัฐที่จะสงวนพื้นที่ป่าไว้ 50% ของพื้นที่ทั้งประเทศจึงไม่สามารถดำเนินการได้ในเมื่อการแบ่งเขตในพื้นที่ไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน

อีกโครงการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้คือการโอนพื้นที่เขตป่าในหลายจังหวัดให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) จัดสรรให้เกษตรกรผู้มีรายได้น้อยอาศัยอยู่และใช้ทำเกษตรในฐานะผู้เช่าจากภาครัฐและไม่มีสิทธิ์นำที่ดินแปลงนั้นทำกิจกรรมอื่น สปก. ได้รับที่ดินเกือบ 40 ล้านไร่และใช้เวลาอีกหลายปีดำเนินการสำรวจแบ่งแยกแปลง จดทะเบียนเป็นระยะในพื้นที่ต่าง ๆ จนภายหลัง 30 ปีผ่านไป สปก. ได้สำรวจขึ้นทะเบียนพื้นที่ประมาณ 35 ล้านไร่ หรือ 20% ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งประเทศ เนื่องจากที่ดินที่จัดสรรนั้นอาจจะมีการอยู่แต่เดิมแล้วที่ดินบางส่วนไม่ได้ถูกจัดสรรให้เฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อย มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใช้ชื่อคนอื่นเป็นตัวแทน (nominees) และมีการซื้อขายแปลงที่ดินไม่เป็นทางการทั้งก่อนและหลัง สปก. เข้าไปสำรวจ มีผลให้มีช่องว่างระหว่างข้อมูลที่ดินจดทะเบียนเป็นทางการและการถือครองที่เป็นจริง

ความเป็นเจ้าของในที่ดินได้รับการยอมรับและเป็นที่รู้จักของคนในท้องถิ่น แม้ว่าโครงการนี้จะช่วยเพิ่มรายได้ของเกษตรกรในพื้นที่ที่ครอบคลุม แต่มีการร้องเรียนเนื่องจากข้อจำกัดเช่นการจำกัดการใช้ที่ดินเป็นประโยชน์อื่นนอกจากการเกษตร และความเสี่ยงที่ภาครัฐอาจจะยึดแปลงที่ดินคืนโดยอ้างว่าการถือครองไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขหรือรายละเอียดที่สปก. ได้บันทึกไว้ ที่ดินจึงซื้อขายไม่เป็นทางการในราคาต่อไร่ที่ต่ำ และธนาคารไม่รับแปลงที่ดินเป็นหลักประกันเงินกู้ยืมได้

แผนภาพที่ 10. 10 มูลค่าที่ดิน



ที่มา: กรมธนารักษ์และการประมวลผลคณะวิจัย

สุดท้ายในการประเมินข้อมูลระดับทั้งประเทศเพื่อที่ประเมินความสำคัญของที่ดินในฐานะเป็นทรัพย์สินที่ซื้อขายหรือถือไว้เพื่อแลกเปลี่ยนเงินในอนาคต นักวิจัยได้พยายามประมาณการมูลค่า

ที่ดินเอกชนที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2560 ภาพในรูปที่ 9.10 แสดงมูลค่ารวมที่ดินภาคเอกชนคำนวณจากราคาเฉลี่ยต่อไร่คูณด้วยเนื้อที่¹⁷³ โดยแยกพื้นที่ในชนบทและพื้นที่ในเมือง แหล่งข้อมูลพื้นฐานที่นำมาใช้มีข้อมูลพื้นที่และมูลค่าที่ดินจำนองในช่วงพ.ศ. 2500 ถึง 2520 และการประมาณการระยะหลังสำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดย ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย (AREA) ดัชนีราคาที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยที่เผยแพร่โดยธนาคารแห่งประเทศไทย และราคาประเมินที่ดินโดยกรมธนารักษ์

ตามประมาณการที่แสดงในรูปที่ 10.10 ราคาที่ดินตามข้อมูลการจำนองผันผวนในช่วงก่อน พ.ศ. 2530 ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าพื้นที่จำนองเป็นทางการมีน้อย อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนมูลค่าที่ดินต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพราะพื้นที่เพิ่มขึ้นจนกระทั่ง พ.ศ. 2540 ราคาตกกลางวิกฤต แต่หลังจากนั้นการขยายเขตเมืองและการเปิดตลาดให้ต่างชาติมีผลพื้ในตลาดอสังหาริมทรัพย์และที่ดินอีกครั้ง จนความมั่งคั่งทางที่ดินของชาวเมืองบางส่วนเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้สังคมเหลื่อมล้ำ

¹⁷³ รวมประมาณการที่ดินภาคเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเอกสารสิทธิก่อนหน้านี้

5. พัฒนาการทางเศรษฐกิจ การใช้ที่ดินและการขึ้นทะเบียนเอกสารสิทธิจำแนกรายเขตเศรษฐกิจ

ส่วนนี้จะสรุปการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2500-2560 ระดับภูมิภาคและจังหวัด และเพื่อแสดงความแตกต่างของอดีตทั้ง 77 จังหวัดปัจจุบันของประเทศ¹⁷⁴ และเป็นกลุ่มที่จะเรียกเขตเศรษฐกิจ (economic zones) ตามที่แสดงในรูปที่ 10.11 และตารางที่ 10.6 นักวิจัยได้เรียกชื่อเขตตามภาคภูมิศาสตร์เช่น เหนือ ใต้ เป็นต้น แต่บางเขตมีจังหวัดจากภาคอื่นเข้ามาในกรณีสภาพเศรษฐกิจและภูมิประเทศคล้ายกัน

ข้อมูลในส่วนนี้แสดงสถานะของเขตเศรษฐกิจและจังหวัดใน พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับสถานะก่อนหน้าใน พ.ศ. 2500 และ 2530 เพื่อให้เห็นว่าตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมาพัฒนาการทางเศรษฐกิจมีผลที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค

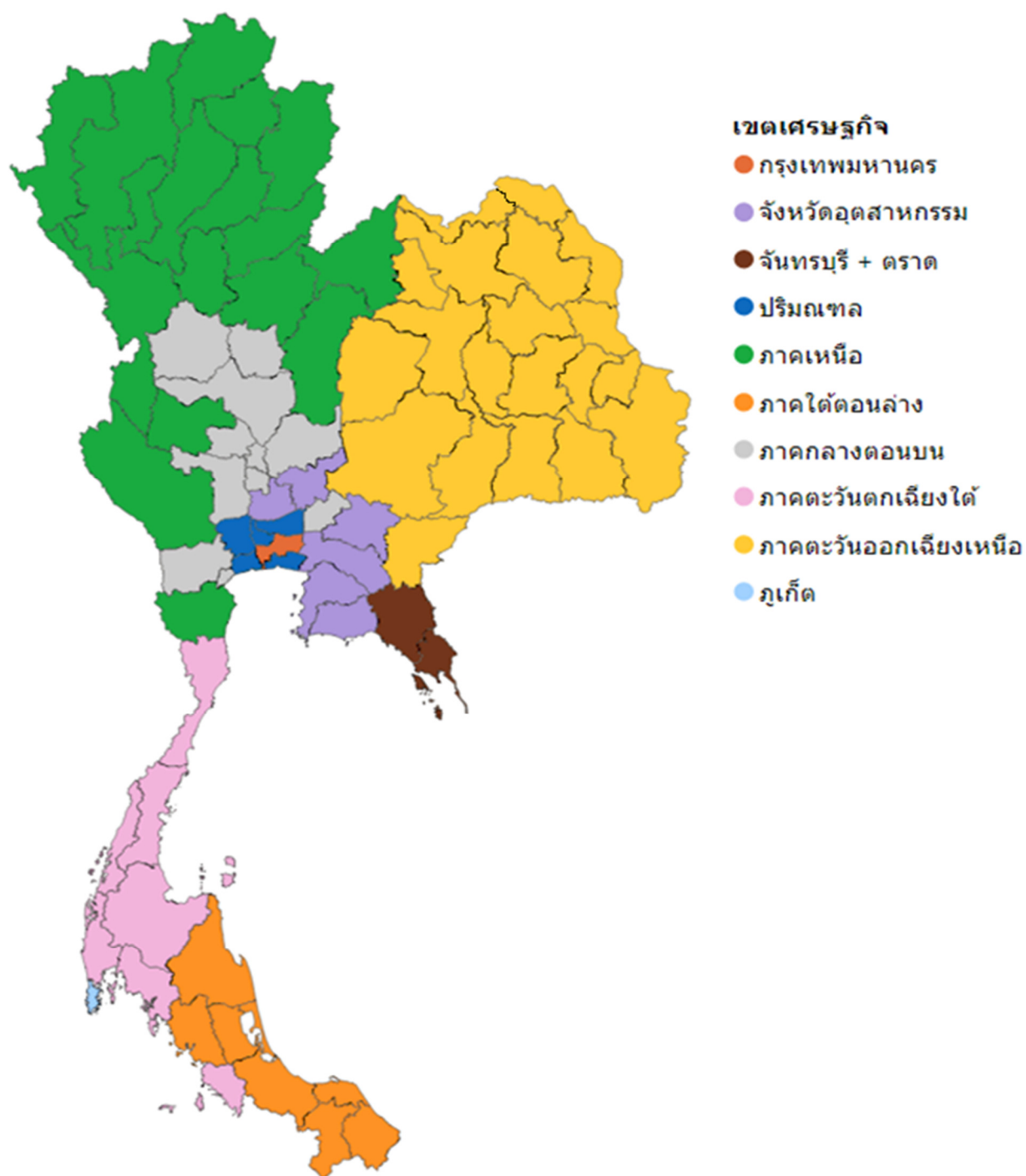
เศรษฐกิจในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางตอนบน และภาคใต้ตอนล่าง ยังล้าหลังเมื่อเทียบกับเขตอื่น (ตารางที่ 10.5) ในขณะที่การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดใกล้กรุงเทพฯ ๑ สร้างรายได้ต่อหัวขึ้นเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ จำนวนประชากรในเขตภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางตอนบน ลดลงไปเมื่อคิดเป็นอัตราส่วนของประชากรทั้งประเทศ โดยประชาชนวัยทำงานย้ายไปที่เขตที่มีรายได้สูง ในเขตภาคใต้ตอนล่างและเขตที่มีรายได้ระดับกลาง จำนวนประชากรคิดเป็นอัตราส่วนของทั้งประเทศเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

ในปี พ.ศ. 2560 มี 4 เขตเศรษฐกิจที่มีรายได้ต่ำมีเนื้อที่ครอบคลุม 84% ของพื้นที่ทั้งประเทศ และยังมีประชากรมากกว่า 60% ของประชากรทั้งหมด รายได้ต่อหัวประชากร¹⁷⁵ อยู่ระหว่าง 35 - 55% ของรายได้เฉลี่ยของประเทศ กลุ่ม รายได้ปานกลาง มี 2 เขต คือ ภาคตะวันตกเฉียงใต้และจันทบุรี/ตราด ที่รายได้ใกล้เคียงค่าเฉลี่ยของประเทศ กลุ่มรายได้สูงรวม 4 เขตคือ กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล ภูเก็ต จังหวัดอุตสาหกรรม กลุ่มนี้มีประชากร 33% ของประเทศ และรายได้ต่อคนมากกว่า 2 เท่าของค่าเฉลี่ยของประเทศ

¹⁷⁴ ในพ.ศ. 2500 ประเทศไทยมี 71 จังหวัด

¹⁷⁵ ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดที่วัดเป็นตัวเงินรวมถึงกำไรขั้นต้นค่าเช่าและรายได้ จากการจ้างงานตนเอง รวมทั้งค่าจ้างและเงินเดือน ไม่มีส่วนการเผื่อความแตกต่างระหว่างจังหวัดในด้านค่าครองชีพหรือราคาสินค้าเพื่อการลงทุน

แผนภาพที่ 10. 11 เขตเศรษฐกิจ



ที่มา: การประมวลผลคณะวิจัย

ตารางที่ 10. 5 จังหวัด ภูมิภาคและเขตเศรษฐกิจ

เขตเศรษฐกิจ	พื้นที่	ประชากร			GPP ต่อหัวประชากร		
	(ร้อยละของทั้งประเทศ)	(ร้อยละของทั้งประเทศ)			(อัตราส่วนเทียบกับค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ)		
	2017	1957	1987	2017	1957 ^P	1987	2017
รายได้ต่ำ	84.1	73.6	72.5	61.5	0.60	0.51	0.43
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	32.1	36.2	35.4	27.6	0.41	0.37	0.35
ภาคใต้ตอนล่าง	7.1	8.7	9.0	8.9	0.68	0.63	0.47
ภาคเหนือ	35.9	18.1	17.8	16.2	0.80	0.64	0.46
ภาคกลางตอนบน	9.0	10.7	10.3	8.8	0.86	0.68	0.56
รายได้ปานกลาง	9.6	5.0	5.3	5.9	1.03	0.90	0.87
ภาคตะวันตกเฉียงใต้	7.8	4.1	4.3	4.7	1.09	0.93	0.83
จันทบุรีและตราด	1.8	1.0	1.0	1.2	0.79	0.81	0.99
รายได้สูง	6.3	21.4	22.3	32.6	2.36	2.62	2.11
ปริมณฑล	1.2	4.3	4.7	10.6	2.02	2.39	1.31
ภูเก็ต	0.1	0.3	0.3	0.8	1.73	1.69	1.70
กรุงเทพมหานคร	0.3	10.2	10.6	12.9	3.41	3.47	2.51
จังหวัดอุตสาหกรรม	4.7	6.7	6.7	8.2	1.01	1.46	2.55

หมายเหตุ: การปรับเปลี่ยนขอบเขตของข้อมูลย้อนหลังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในพื้นที่รายจังหวัด และโซนต่างๆตลอดช่วงเวลานั้น ๆ การประมาณการข้อมูลในอดีตได้มีการปรับเพื่อลดผลกระทบจากการแยกจังหวัดใหม่ แต่ไม่ได้ปรับขอบเขตที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยของพื้นที่จังหวัดชายทะเล

^P ในตารางนี้และตารางต่อจากนี้ชี้ให้เห็นว่าผลของข้อมูลเป็นแบบเฉพาะกาลและอาจจะมีการแก้ไขอย่างมีนัยสำคัญต่อไป

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมพัฒนาที่ดิน และการประมวลผลคณะวิจัย

ตารางต่อจากนี้จะแสดงพัฒนาการในเขตเศรษฐกิจตามไปด้วยข้อมูลจังหวัดที่ได้รับผลน้อยที่สุดหรือมากที่สุด เริ่มจากอัตราความหนาแน่นของประชากรบนที่ดิน การเจริญเติบโตของรายได้เทียบกับค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ¹⁷⁶ ไปถึงรูปแบบการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินทาง

¹⁷⁶ รายได้ที่เกิดขึ้นในแต่ละภาคส่วนจะถูกวัดโดยเทียบกับรายได้เฉลี่ยของทั้งประเทศต่อคน (GDP per capita) สำหรับตัวเลขภาคการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการในแต่ละจังหวัดหรือเขตเศรษฐกิจรวมกันเป็นผลิตภัณฑ์ต่อหัว สำหรับจังหวัดหรือเขตเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบรายได้ต่อหัวมีค่าสูงมากเนื่องจากคนเดินทางไปทำงานในจังหวัดนั้นหรือเขตเศรษฐกิจนั้นมาจากที่อื่นหรือจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งจะช่วยให้เพิ่ม GPP ในจังหวัดที่พวกเขาทำงานไม่ใช่ที่พวกเขาอาศัยอยู่ผลคือการเพิ่ม GPP ต่อ หัวประชากรในกรุงเทพฯและปริมณฑล แต่จะลด GPP ต่อหัวในจังหวัดที่ผู้คนสัญจรไปมาหรือย้ายถิ่นฐานมา

การเกษตรเช่น ข้าว พืชไร่ (มันสำปะหลัง ข้าวโพด อ้อย) และพืชสวน (ยางพาราและปาล์มน้ำมัน) และการขยายตัวของเอกสารสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ (โฉนดที่ดิน น.ส. 3 และใบจอง) โดยกรมที่ดิน และสิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (สปก. 4-01) และราชพัสดุ (กรมธนารักษ์)

ตารางที่ 10. 6 การจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 10 เขตเศรษฐกิจ

<u>ภาคเหนือ</u>	<u>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u>	<u>จันทบุรี + ตราด</u>	<u>ภาคตะวันตกเฉียงใต้</u>
เชียงใหม่	อำนาจเจริญ	จันทบุรี	ชุมพร
เชียงราย	บึงกาฬ	ตราด	กระบี่
กาญจนบุรี	บุรีรัมย์	<u>จังหวัดอุตสาหกรรม</u>	พังงา
ลำปาง	ชัยภูมิ	ฉะเชิงเทรา	ประจวบคีรีขันธ์
ลำพูน	กาฬสินธุ์	ชลบุรี	ระนอง
เลย	ขอนแก่น	พระนครศรีอยุธยา	สตูล
แม่ฮ่องสอน	มหาสารคาม	ปราจีนบุรี	สุราษฎร์ธานี
น่าน	มุกดาหาร	ระนอง	<u>ภูเก็ต</u>
พะเยา	นครพนม	ระยอง	<u>ภาคใต้ตอนล่าง</u>
เพชรบูรณ์	นครราชสีมา	สระบุรี	นครศรีธรรมราช
เพชรบุรี	หนองบัวลำภู	<u>ภาคกลางตอนบน</u>	นราธิวาส
พิษณุโลก	หนองคาย	อ่างทอง	ปัตตานี
แพร่	ร้อยเอ็ด	ชัยนาท	พัทลุง
สุโขทัย	สระแก้ว	กำแพงเพชร	สงขลา
ตาก	สกลนคร	ลพบุรี	ตรัง
อุทัยธานี	ศรีสะเกษ	นครนายก	ยะลา
อุดรดิตถ์	สุรินทร์	นครสวรรค์	<u>กรุงเทพมหานคร</u>
	อุบลราชธานี	พิจิตร	<u>ปริมณฑล</u>
	อุตรธานี	ราชบุรี	นครปฐม
	ยโสธร	สมุทรสงคราม	นนทบุรี
		สิงห์บุรี	ปทุมธานี
		สุพรรณบุรี	สมุทรปราการ
			สมุทรสาคร

ตารางที่ 10. 7 ความหนาแน่นของประชากร

จำนวนคนต่อตารางกิโลเมตร

เขตเศรษฐกิจ / จังหวัด	พื้นที่ทั้งหมด			พื้นที่ไม่รวมพื้นที่ป่า		
	2500	2530	2560	2500	2530	2560
ทั่วประเทศ	49	105	135	221	222	200
ความหนาแน่นประชากรต่ำ						
ภาคเหนือ	25	53	61	204	193	142
ภาคตะวันออกเฉียงใต้	26	58	82	124	130	127
จันทบุรี + ตราด	26	60	91	111	119	135
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	54	114	116	190	189	137
ความหนาแน่นประชากรปานกลาง						
ภาคกลางตอนบน	58	120	132	204	198	157
ภาคใต้ตอนล่าง	60	133	168	222	233	217
จังหวัดอุตสาหกรรม	70	150	236	247	250	283
ความหนาแน่นประชากรสูง						
ภูเก็ต	131	290	1,013	483	493	1,463
ปริมณฑล	174	413	1,186	371	496	1,191
กรุงเทพมหานคร	1,644	3,677	5,719	4,927	5,088	5,730
จังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ						
แม่ฮ่องสอน	5	12	16	264	200	81
ตาก	9	20	31	135	126	122
น่าน	17	36	39	216	150	104
กาญจนบุรี	14	32	42	102	111	107
อุทัยธานี	20	42	44	117	118	96
เลย	21	45	48	118	111	75
จังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง						
ปทุมธานี	110	261	1,002	258	284	1,002
ภูเก็ต	131	290	1,013	483	493	1,463
สมุทรสาคร	157	370	1,135	444	474	1,172
สมุทรปราการ	279	696	2,129	288	696	2,129
นนทบุรี	326	861	2,546	925	1,136	2,546
กรุงเทพมหานคร	1,644	3,677	5,719	4,927	5,088	5,730

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมพัฒนาที่ดิน และการประมวลผลคณะวิจัย

บริบทที่สำคัญของนโยบายรัฐและการใช้ทรัพยากรประโยชน์จากที่ดิน เกิดจากลักษณะทางกายภาพที่ตั้ง ภูมิประเทศและความหนาแน่นของผู้คนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ (ตารางที่ 10.7)

จังหวัดที่มีภูเขาและป่าได้แก่ภาคเหนือและภาคตะวันตกเฉียงใต้ เป็นพื้นที่ที่มีประชาชนน้อย เมื่อเทียบกับเนื้อที่ที่ดินใน พ.ศ. 2560 ความหนาแน่นของประชากรยังต่ำกว่า 100 คนต่อตารางกิโลเมตรหรือ 1 คนต่อ 6 ไร่ หากไม่นับพื้นที่ป่าความหนาแน่นในภาคเหนือและเขตอื่นที่ความหนาแน่นต่ำดูเหมือนว่าจำนวนประชากรต่อตารางกิโลเมตรหรือไร่ได้ลดลงไปเรื่อยโดยการเพิ่มเนื้อที่และการลดจำนวนประชากร

ในเขตที่มีความหนาแน่นสูงคือ กรุงเทพฯ ฯ และปริมณฑล ความหนาแน่นได้เพิ่มถึง 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร เท่ากับ 1 คนต่อ 250 ตารางวา หรือในกรณีกรุงเทพฯ ฯ 1 คนต่อ 40 ตารางวา¹⁷⁷

¹⁷⁷ 400 ตารางวา เท่ากับ 1 ไร่ และ 6.25 ไร่ เท่ากับ 1 เฮ็คเตอร์

ตารางที่ 10. 8 ผลผลิตภัณฑมวลรวมต่อหัว (GPP) จำแนกรายอุตสาหกรรม

เขตเศรษฐกิจ / จังหวัด	อัตราส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อจำนวนประชากรจำแนกรายอุตสาหกรรม เทียบค่าเฉลี่ยทั้งหมดของประเทศ											
	เกษตร			อุตสาหกรรม			บริการ			รวมทั้งหมด		
	2500	2530	2560	2500	2530	2560	2500	2530	2560	2500	2530	2560
ทั้งประเทศ	0.25	0.14	0.09	0.22	0.33	0.35	0.53	0.53	0.56	1.00	1.00	1.00
รายได้ต่ำ												
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.15	0.09	0.08	0.06	0.08	0.09	0.19	0.20	0.17	0.41	0.37	0.35
ภาคเหนือ	0.32	0.17	0.12	0.11	0.14	0.11	0.38	0.34	0.23	0.80	0.64	0.46
ภาคใต้ตอนล่าง	0.26	0.18	0.13	0.18	0.21	0.14	0.24	0.24	0.21	0.68	0.63	0.47
ภาคกลางตอนบน	0.39	0.18	0.13	0.10	0.17	0.21	0.37	0.33	0.22	0.86	0.68	0.56
รายได้ปานกลาง												
ภาคตะวันตกเฉียงใต้	0.49	0.38	0.24	0.32	0.22	0.15	0.27	0.32	0.44	1.09	0.93	0.83
จันทบุรี + ตราด	0.37	0.31	0.56	0.10	0.15	0.08	0.31	0.35	0.35	0.79	0.81	0.99
รายได้สูง												
ปริมณฑล	0.50	0.17	0.03	0.92	1.53	0.66	0.60	0.69	0.62	2.02	2.39	1.31
ภูเก็ต	0.14	0.17	0.04	0.90	0.31	0.09	0.69	1.20	1.57	1.73	1.69	1.70
กรุงเทพมหานคร	0.03	0.00	0.00	0.84	1.11	0.37	2.54	2.36	2.14	3.41	3.47	2.51
จังหวัดอุตสาหกรรม	0.42	0.26	0.07	0.19	0.64	1.79	0.39	0.56	0.68	1.01	1.46	2.55
จังหวัดที่มี GPP ต่ำ 2560												
หนองบัวลำภู	0.10	0.07	0.07	0.01	0.03	0.04	0.09	0.11	0.12	0.20	0.21	0.23
ยโสธร	0.14	0.09	0.06	0.12	0.09	0.03	0.14	0.14	0.14	0.41	0.32	0.24
กาฬสินธุ์	0.17	0.10	0.07	0.02	0.04	0.06	0.20	0.21	0.13	0.39	0.35	0.27
ชัยภูมิ	0.20	0.14	0.09	0.03	0.04	0.03	0.27	0.25	0.15	0.50	0.43	0.27
นครราชสีมา	0.27	0.21	0.10	0.06	0.09	0.04	0.37	0.31	0.13	0.70	0.61	0.27
ชัยภูมิ	0.13	0.10	0.09	0.04	0.08	0.06	0.20	0.20	0.13	0.37	0.39	0.28
จังหวัดที่มี GPP สูง 2560												
ฉะเชิงเทรา	0.46	0.36	0.10	0.04	0.37	1.33	0.25	0.43	0.44	0.75	1.17	1.87
พระนครศรีอยุธยา	0.26	0.15	0.05	0.07	0.20	1.38	0.23	0.33	0.61	0.56	0.68	2.04
ปราจีนบุรี	0.29	0.22	0.05	0.02	0.09	1.73	0.20	0.27	0.35	0.51	0.58	2.13
กรุงเทพมหานคร	0.03	0.00	0.00	0.84	1.11	0.37	2.54	2.36	2.14	3.41	3.47	2.51
ชลบุรี	0.60	0.26	0.04	0.54	1.16	1.55	0.87	1.21	0.96	2.01	2.63	2.55
ระยอง	0.46	0.49	0.11	0.11	1.55	3.74	0.21	0.55	0.95	0.79	2.60	4.80

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และการประมวลผลคณะวิจัย

จะเห็นว่าสัดส่วนของภาคการเกษตรในรายได้ของทุกเขตลดลงอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นจันทบุรี และตราดที่มีการปลูกพืชสวนผสมผสาน (ผลไม้ ปาล์ม ยางพารา) การเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดดทางเศรษฐกิจของประเทศจากที่พึ่งพาภาคเกษตรเป็นหลักจนตอนนี้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตและ

บริการเข้ามาแทน มีผลเพิ่มรายได้เฉลี่ยในทุกเขตยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงใต้และภูเก็ตที่จุดแข็งอยู่ที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยเฉพาะกรุงเทพ ฯ ปริมณฑล และจังหวัดอุตสาหกรรมได้รับประโยชน์สูงในช่วง พ.ศ. 2500-2530 จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้รายได้ของกลุ่มคนผู้มีรายได้ต่ำที่อยู่ห่างไกลทะเลและห่างกรุงเทพ ฯ ล้าหลังเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้และวิถีชีวิตคนกรุงเทพ ฯ และจังหวัดรอบกรุงเทพ ฯ

รายได้ต่อคนภาคบริการในเขตกรุงเทพ ฯ และปริมณฑลแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยว่าจะสามารถรักษาระดับที่สูงกว่าภาคอื่น ๆ เท่าเมื่อก่อนเนื่องจากว่าประชากรหลั่งไหลจากภาคอื่น อพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาหางานทำ แต่รายได้ภาคบริการกลับแข็งแกร่งสูงขึ้นในจังหวัดอุตสาหกรรม และภูเก็ตและพื้นที่ท่องเที่ยวในภาคตะวันออกเฉียงใต้

ต่อจากนี้จะนำเสนอข้อมูลป่าไม้ที่ลดน้อยลงมาพิจารณาเป็นรายเขตและจังหวัด

ตารางที่ 10.9 แสดงให้เห็นว่าใน พ.ศ. 2500 ทุกเขตเศรษฐกิจรวมกรุงเทพมหานครยังมีพื้นที่ป่าไม้ปกคลุมอยู่ สมุทรปราการจังหวัดเดียวมีพื้นที่ป่าไม้จริง ¹⁷⁸ เนื้อที่ป่าไม้ลดลงไปเรื่อย ๆ ถึง พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2560 ตามลำดับจนกระทั่งป่าไม้ในกรุงเทพ ฯ ปริมณฑล และหลายจังหวัดในภาคกลางหมดสิ้น

ใน พ.ศ. 2500 พื้นที่ป่าในเขตเศรษฐกิจอื่นเกินร้อยละ 70 ของที่ดินทั้งหมด และหลังจากนั้นป่าไม้หายไปเป็นร้อยละ 30 ถึง 55 ของที่ดินทั้งหมด มีผลว่าใน พ.ศ. 2560 ภาคเหนือเขตเดียวยังมีเนื้อที่ป่าปกคลุมมาก ใน 4 จังหวัด แม่ฮ่องสอน ตาก ลำปาง และเชียงใหม่ มีเนื้อที่ป่าร้อยละ 70-80 ของที่ดิน โดยภาคเกษตรได้เพิ่มเนื้อที่ประมาณร้อยละ 15-20 ในจังหวัดนั้น ๆ

ในเขตอื่นรวมภาคตะวันออกเฉียงเหนือและบางจังหวัดในภาคเหนือพื้นที่ทำเกษตรเพิ่มจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 60-70 ป่าจึงเหลือร้อยละ 15-35 ของที่ดินทั้งหมด กรณีภูเก็ตและจังหวัดอุตสาหกรรมที่ดินชุมชนและสิ่งก่อสร้างเพิ่มเนื้อที่ร้อยละ 10-20 แต่พื้นที่ป่าเหลืออยู่บ้าง ยกเว้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ตารางที่ 10.10 ด้านล่างแสดงความแตกต่างของการพึ่งพาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในแต่ละเขตเศรษฐกิจและจังหวัด รูปแบบการเกษตรแบบดั้งเดิมของเกษตรกรรายย่อยคือการทำนาในพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขัง ซึ่งยังคงดำเนินการต่อมาจนถึงปัจจุบันในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางตอนบน พืชไร่ส่วนใหญ่ปลูกบนที่เนินหรือพื้นที่ราบสูง การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในภาคเหนือไม่ว่านาหรือพืชไร่เป็นไปอย่างจำกัดเนื่องจากพื้นที่ราบไม่มาก

ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงใต้และภาคใต้ตอนล่าง พื้นที่ป่าส่วนใหญ่ถูกแทนที่ด้วยพื้นที่สวนยางพาราและปาล์มน้ำมัน

¹⁷⁸ ค่าประมาณของพื้นที่ป่าในที่นี้มีเป็นค่าสูงสุดและตัวเลขรายจังหวัดอาจได้รับการแก้ไขอีกครั้ง โปรดดูเชิงอรรถ 170.

ตารางที่ 10. 9 พื้นที่ป่าที่ลดน้อยลง

(ร้อยละของพื้นที่ทั้งหมด)

เขตเศรษฐกิจ / จังหวัด	ป่าไม้			การเกษตร			ที่อยู่อาศัยและสิ่งก่อสร้าง		
	2500 ^ป	2530	2560	2500 ^ป	2530	2560	2500 ^ป	2530	2560
ทั้งประเทศ	78	53	33	19	40	56	1	3	6
เขตพื้นที่ป่าไม้ปกคลุมมาก									
ภาคเหนือ	88	73	57	10	22	36	1	2	4
เขตพื้นที่ป่าไม้ปกคลุมพอประมาณ									
ภาคตะวันออกเฉียงใต้	79	55	35	18	38	56	1	2	3
จันทบุรี + ตราด	76	49	32	19	41	57	1	2	3
ภูเก็ต	73	41	31	19	40	29	6	12	29
เขตพื้นที่ป่าไม้ปกคลุมน้อย									
ภาคใต้ตอนล่าง	73	43	23	24	50	64	1	2	5
จังหวัดอุตสาหกรรม	72	40	17	24	50	63	3	6	13
ภาคกลางตอนบน	71	39	16	25	54	71	2	4	7
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	71	39	15	25	52	71	1	3	6
ไม่มีพื้นที่ที่เป็นป่า									
ปริมณฑล	53	17	0	37	61	58	8	17	29
กรุงเทพมหานคร	67	28	0	11	23	25	20	43	66
จังหวัดที่มีพื้นที่ป่าปกคลุมมากในปี 2560									
แม่ฮ่องสอน	98	94	80	2	6	18	0	0	1
ตาก	94	84	74	5	12	21	0	1	2
ลำปาง	92	81	70	5	11	22	1	2	4
เชียงใหม่	94	85	69	5	11	25	1	2	4
แพร่	91	80	65	7	15	29	1	2	3
น่าน	92	76	62	7	22	35	1	1	2
ลำพูน	88	74	61	8	18	30	1	3	5
กาญจนบุรี	86	71	61	10	23	30	1	2	3
จังหวัดที่มีพื้นที่ป่าปกคลุมน้อยในปี 2560									
นนทบุรี	65	24	0	23	50	47	11	23	45
สิงห์บุรี	65	27	0	30	63	77	4	9	16
ปทุมธานี	57	8	0	32	69	59	9	20	28
นครปฐม	65	26	0	28	60	67	6	12	21
สมุทรปราการ	3	0	0	82	67	45	12	26	41
อ่างทอง	73	39	0	24	54	75	2	5	15
พระนครศรีอยุธยา	66	29	0	26	56	74	3	7	18

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน และการประมวลผลคณะวิจัย

ตารางที่ 10. 10 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ทางการเกษตร

(ร้อยละของพื้นที่ทั้งหมด)

เขตเศรษฐกิจ / จังหวัด	นาข้าว			พืชไร่			พืชสวน			ป่าไม้		
	2500	2530	2560	2500	2530	2560	2500	2530	2560	2500	2530	2560
ทั้งประเทศ	10	21	23	5	10	13	3	6	13	78	53	33
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	17	37	43	6	13	17	1	2	10	71	39	15
ภาคกลางตอนบน	16	33	39	8	17	24	0	1	2	71	39	16
ภาคเหนือ	4	9	11	4	8	13	0	1	4	88	73	57
ภาคใต้ตอนล่าง	6	12	7	0	0	0	15	32	50	73	43	23
ภาคตะวันตกเฉียงใต้	1	2	1	1	2	2	12	25	46	79	55	35
จันทบุรี + ตราด	1	3	2	6	12	2	5	11	26	76	49	32
ภูเก็ต	1	3	1	0	0	0	15	31	23	73	41	31
จังหวัดอุตสาหกรรม	10	22	22	8	16	12	2	5	19	72	40	17
ปริมณฑล	15	29	23	12	13	9	0	0	1	53	17	0
กรุงเทพมหานคร	7	14	14	0	0	0	0	0	0	67	28	0
จังหวัดที่มีนาข้าวมากที่สุด												
พิจิตร	27	58	76	1	3	6	0	1	1	67	29	0
ร้อยเอ็ด	25	52	72	2	4	7	0	1	4	67	30	4
พระนครศรีอยุธยา	25	54	70	0	0	0	0	0	0	66	29	0
สิงห์บุรี	27	56	67	1	2	6	0	0	0	65	27	0
สุรินทร์	25	53	66	2	4	6	1	1	7	68	32	7
มหาสารคาม	27	57	64	5	11	16	0	1	2	64	24	3
ศรีสะเกษ	23	49	63	3	6	4	1	2	10	70	37	10
ยโสธร	21	45	61	2	5	11	0	1	8	69	32	6
จังหวัดที่มีพืชไร่มากที่สุด												
ลพบุรี	13	27	23	12	26	42	0	1	2	70	37	18
กำแพงเพชร	10	22	28	11	24	33	1	1	4	76	48	25
นครราชสีมา	13	29	32	12	25	31	0	0	3	71	39	18
เพชรบูรณ์	9	18	18	9	19	29	0	1	5	78	54	36
นครสวรรค์	16	35	46	9	20	28	0	1	1	70	36	10
อุดรธานี	14	30	30	12	24	27	0	0	13	71	38	12
หนองบัวลำภู	16	35	32	7	14	27	0	0	10	73	43	18
ชัยภูมิ	10	21	23	7	15	27	0	0	3	78	52	36
จังหวัดที่มีพืชสวนมากที่สุด												
กระบี่	0	0	0	0	0	0	22	47	71	75	46	22
ตรัง	2	4	1	0	0	0	19	40	62	76	49	26
สุราษฎร์ธานี	1	3	1	0	0	0	16	33	56	77	51	31
ชุมพร	2	4	1	0	0	0	11	23	55	76	49	26
สงขลา	6	12	10	0	0	0	19	39	54	72	39	13
บึงกาฬ	16	34	26	2	3	1	17	37	51	59	14	6
นครศรีธรรมราช	9	19	7	0	0	0	12	26	50	71	38	22
ระยอง	2	3	3	8	17	7	11	24	49	68	33	9

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน และการประมวลผลคณะวิจัย

ตารางที่ 10.11 มุ่งประเด็นการพิจารณากระบวนการจดทะเบียนเอกสารสิทธิโดยภาครัฐ ใน พ.ศ. 2500 แปลงที่ดินที่ได้รับการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์มีเนื้อที่น้อยกว่า 10% ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีสิทธิ์เต็มรูปแบบ (โฉนด) และแบบเฉพาะกาล (นส. 3 และใบจอง) ส่วนโฉนดและนส. 3 ชื้อขาย หรือโอนกรรมสิทธิ์ได้¹⁷⁹ ที่ดินจดทะเบียนส่วนมากอยู่ในภาคกลางและพื้นที่รอบ ๆ กรุงเทพฯ โดยใน เขตอื่นเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันตกเฉียงใต้เนื้อที่แปลงที่ดินจดทะเบียนมีน้อยเมื่อคิดเป็นร้อยละของพื้นที่ทั้งหมด หรือเทียบกับพื้นที่ใช้ประโยชน์ (ไม่นับป่าไม้ แม่น้ำ และทะเลสาบ)

หลังจากปี พ.ศ. 2500 กรมที่ดินได้สำรวจเพิ่มเติมที่ดินจดทะเบียนให้แก่เอกชนและเปลี่ยนเอกสารเฉพาะกาลให้เป็นโฉนดเต็มรูปแบบ มีผลให้ที่ดินจดทะเบียนเป็นทางการเพิ่มขึ้นจาก 1 ใน 3 ของที่ดินที่ใช้ประโยชน์ใน พ.ศ. 2500 เป็น 2 ใน 3 ใน พ.ศ. 2530 และช่วงหลังจาก พ.ศ. 2530 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) จัดโครงการในหลายจังหวัดจัดสรรแปลงที่ดินให้แก่เกษตรกรนำไปใช้ทำเกษตรโดยจดทะเบียนในรูปแบบเอกสาร สปก. 4-01 ทำให้ยอดรวมเนื้อที่แปลงที่ดินที่ภาคีรัฐอนุญาตให้แก่เอกชนครอบครองใช้ประโยชน์เป็นทางการเพิ่มขึ้นอีก เป็นร้อยละ 80 ของที่ดินที่ใช้ประโยชน์ทั้งประเทศ และในบางจังหวัดถึงร้อยละ 100 หรือมากกว่า 100 (ตารางที่ 10.11)¹⁸⁰

ถ้าหากประมาณ 1 ใน 3 ของที่ดินที่ใช้เพื่อทำการเกษตร ที่อยู่อาศัย ธุรกิจการค้าและอื่น ๆ ได้รับการสำรวจจดทะเบียนใน พ.ศ. 2500 อันนี้หมายความว่าเนื้อที่ที่ดินที่ใช้โดยภาคเอกชนกว่า 60% ไม่ได้รับการจดทะเบียนเอกสารสิทธิ ใน พ.ศ. 2560 ทั้งๆที่ที่แปลงที่ดินที่ภาคเอกชนใช้ประโยชน์ได้จดทะเบียนค่อนข้างเต็มในกรุงเทพ ฯ ปริมณฑล ภาคกลาง จังหวัดอุตสาหกรรม ภูเก็ต และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ยังมีหลายจังหวัดในภาคเหนือ ภาคใต้ตอนล่าง ภาคตะวันตกเฉียงใต้ และจันทบุรี / ตรวต ที่ที่ดินส่วนหนึ่งที่ภาคเอกชนใช้ประโยชน์ไม่ได้จดทะเบียน อาจเป็นได้ว่าภาคเอกชนใช้ที่ดินเพื่อทำเกษตรในเขตอุทยานหรือป่าสงวนโดยได้รับสัมปทานหรือความยินยอมจากรัฐในรูปแบบอื่นหรือไม่รับอนุญาต เช่นในจังหวัดระนอง น่าน ตาก และแม่ฮ่องสอน

¹⁷⁹ โฉนด: หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ระบุถึงโฉนดแผนที่โฉนดตราจองและตราจองที่มีตราประทับว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ที่เป็นเจ้าของโฉนดจะถือว่า มีสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ออกให้โดยกรมที่ดิน น.ส.3: คือสิทธิ์ชั่วคราวหนังสือรับรองจากเจ้าหน้าที่ว่า ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วแต่มีเพียงสิทธิ์ครอบครองไม่มีกรรมสิทธิ์ ใบจอง: หนังสือแสดงความยินยอมให้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินได้ชั่วคราว

¹⁸⁰ เลขนี้อาจจะเกินร้อยละเนื่องจากที่ดินเอกชนบางส่วนเป็นเนื้อที่ป่าไม้หรืออ่างน้ำที่ไม่รวมในยอดเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์ในตารางที่ 10.11

ตารางที่ 10. 11 สิทธิในที่ดินของเอกชนที่จดทะเบียนโดยกรมที่ดิน

เขตเศรษฐกิจ	ร้อยละของพื้นที่ทั้งหมด			ร้อยละของพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์		
	2500 ^p	2530 ^p	2560	2500 ^p	2530 ^p	2560
ทั่วประเทศ	7	29	51	32	64	80
เขตเศรษฐกิจ						
กรุงเทพมหานคร	17	74	93	52	103	96
ปริมณฑล	16	69	92	34	83	97
ภาคกลางตอนบน	10	45	74	38	76	90
จังหวัดอุตสาหกรรม	11	46	73	39	78	91
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	9	37	71	32	64	88
ภูเก็ต	11	46	65	39	78	100
ภาคใต้ตอนล่าง	8	36	53	32	64	73
จันทบุรี + ตราด	6	26	44	27	53	69
ภาคตะวันตกเฉียงใต้	5	23	41	26	52	67
ภาคเหนือ	3	14	26	29	54	62
จังหวัดที่มีเอกสารสิทธิมากที่สุด						
ปทุมธานี	16	70	100	38	76	104
สุรินทร์	9	40	99	30	60	111
พิจิตร	15	65	97	46	93	100
นนทบุรี	18	76	95	51	102	99
มหาสารคาม	15	67	95	44	89	102
กรุงเทพมหานคร	17	74	93	52	103	96
จังหวัดที่มีเอกสารสิทธิน้อยที่สุด						
ลำปาง	2	11	18	30	56	62
เชียงใหม่	3	12	17	44	82	55
ระนอง	2	7	15	21	42	39
น่าน	1	6	13	18	24	34
ตาก	1	5	11	22	38	47
แม่ฮ่องสอน	1	1	2	49	16	8

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน และการประมวลผลโดยนักวิจัย

ตารางที่ 10.12 แสดงผลการกระจายสิทธิทำการเกษตรในที่ดินของรัฐโดย สปก. ในบริเวณพื้นที่ที่มีการจำกัดการออกเอกสารสิทธิโดยกรมที่ดิน ส่วนใหญ่ที่ดิน สปก. ใช้ทำไร่หรือสวนยางพารา ขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศ ใน 2 จังหวัดหนองบัวลำภู และบึงกาฬ เนื้อที่แปลง สปก. มีมากกว่า 50% ของพื้นที่เกษตรกรรม และในอีก 7 จังหวัดมีสัดส่วนกว่า 30% ของพื้นที่เกษตรกรรม เกษตรกรสามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้สมาชิกในครอบครัวได้ แต่ข้อจำกัดในการซื้อขายและเปลี่ยนอรรถประโยชน์การใช้ที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดอน ระบบการชลประทานก็ยังไม่ดี และไม่สามารถใช้ในการค้าประกันกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ทำให้เกิดปัญหาให้กับเกษตรกรสูงอายุที่ได้รับสิทธิในที่ดินแล้วยังไม่สามารถแปลงสินทรัพย์เป็นเงินในการดำรงชีวิตก่อนสิ้นอายุขัย แต่เดิมตั้งแต่เริ่มโครงการปฏิรูปที่ดินมีเจตนาเพื่อสร้างประโยชน์ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ในขั้นตอนการสำรวจและขึ้นทะเบียน ต้องเผชิญกับความจริงที่ว่าที่ดินของรัฐที่กรมป่าไม้โอนไปยัง สปก. ถูกครอบครองและซื้อขายแล้วแบบไม่เป็นทางการโดยผู้ที่ตั้งถิ่นฐานในชุมชนดั้งเดิม การบริหารจัดการที่ดินและการซื้อขายที่ดิน สปก. ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้หน่วยงาน สปก. และผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนและทำการเกษตรในพื้นที่ปฏิรูป ไม่พร้อมลงทุนพัฒนาที่ดินและกิจกรรมใหม่

ตารางที่ 10. 12 สิทธิประโยชน์ทางเกษตร (สปก 4-01) 2560

เขตเศรษฐกิจ / จังหวัด	สปก. 4-01		พืชไร่	พืชสวน
	ร้อยละพื้นที่ทั้งหมด	ร้อยละพื้นที่ทำการเกษตร	ร้อยละพื้นที่ทั้งหมด	ร้อยละพื้นที่ทั้งหมด
ทั่วประเทศ	11	20	13	13
เขตเศรษฐกิจ				
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	18	26	17	10
ภาคตะวันตกเฉียงใต้	11	19	2	46
ภาคกลางตอนบน	13	19	24	2
ภาคเหนือ	6	18	13	4
จังหวัดอุตสาหกรรม	11	18	12	19
จันทบุรี + ตราด	10	17	2	26
ภาคใต้ตอนล่าง	6	9	0	50
ภูเก็ต	2	8	0	23
ปริมณฑล	2	3	9	1
กรุงเทพมหานคร	0	0	0	0
จังหวัดที่มีเนื้อที่ สปก. มากที่สุด				
หนองบัวลำภู	39	56	27	10
บึงกาฬ	41	52	1	51
สระแก้ว	29	43	26	16
กำแพงเพชร	28	41	33	4
หนองคาย	27	37	6	27
อุทัยธานี	14	35	21	2
ตราด	18	32	1	36
อุดรธานี	22	31	27	13
ชัยภูมิ	17	31	27	3
เพชรบูรณ์	17	30	29	5

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมพัฒนาที่ดิน และการประมวลผลคณะวิจัย

ที่ดินเป็นสินทรัพย์สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินหรือส่งต่อไปสู่คนในครอบครัวเป็นมรดกตกทอด ทั้งยังสะสมเพิ่มมูลค่าตามกาลเวลาที่ผ่านไป อันเนื่องมาจากการเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและความต้องการของประชากรที่อยากเป็นเจ้าของ ยังมีระบบจดทะเบียนสิทธิ์และระเบียบเพื่อเปลี่ยนมือที่ยอมรับโดยทั่วไป ยิ่งแปลงที่ดินมีมูลค่า ประเทศที่มีกฎหมายที่ดินที่อำนวยความสะดวกและซื้อขายที่ดินโดยภาคเอกชนเช่นประเทศไทยและอีกหลายประเทศทั่วโลกจึงมักจะพบว่าราคาที่ดินเพิ่มขึ้นควบคู่กับการขยายระบบเศรษฐกิจและการค้าและราคาที่ดินใกล้เคียง ๆ ศูนย์กลางธุรกิจเพิ่มขึ้นรวดเร็วยังนำไปสู่การถือไว้เก็งกำไร และสร้างความมั่งคั่งให้กลุ่มคนและบริษัทที่เข้าตลาดทุนเป็นเจ้าของที่ดินในเมืองหรือรอบเมืองในยุคสมัยที่ราคายังไม่แพง

สุดท้ายนี้ในบทวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและที่ดิน นักวิจัยนำเสนอข้อมูลราคาประเมินทุนทรัพย์ พ.ศ. 2556-59 ของกรมธนารักษ์ เพื่อให้เห็นความแตกต่างของราคาที่ดินในแต่ละภาคและจังหวัด โดยแจกแจงตามช่วงเปอร์เซ็นต์ไทม์ไลน์ของราคาประเมินที่เขตหรือจุดประเมิน 79,151 แห่ง ที่นักวิจัยรวบรวมจากเอกสารรายจังหวัดที่กรมธนารักษ์เผยแพร่ แต่ข้อมูล 7 จังหวัดดูเหมือนไม่ครอบคลุมจุดสำคัญเช่นเขตที่ดินในอำเภอเมืองของจังหวัดนั้น¹⁸¹

ราคาตามเปอร์เซ็นต์ไทม์ไลน์ในแต่ละภาคหรือจังหวัดถือได้ว่าที่เปอร์เซ็นต์ไทม์ไลน์ ๆ เช่น 5% หรือ 10% น่าจะเป็นตัวแทนของที่ดินเพื่อทำการเกษตร และราคาที่ดินที่เปอร์เซ็นต์ไทม์ไลน์สูงเช่น 90% หรือ 95% อาจจะเป็นราคาที่ดินพาณิชย์ใกล้ใจกลางเมือง ส่วนที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยรอบเมืองมีหลายราคาและนักวิจัยไม่สามารถกำหนดระดับเปอร์เซ็นต์ไทม์ไลน์กลางอาจเป็นตัวแทนที่ดี นอกจากนี้ต้องยอมรับว่าราคาประเมินของกรมธนารักษ์ไม่ใช่ราคาที่ซื้อขายจริง แต่ว่าในที่สุดแล้วยังไม่มีแหล่งข้อมูลอื่นที่ให้ภาพราคาขั้นต่ำถึงขั้นสูงทุกจังหวัดทั่วประเทศเทียบเท่า

ตารางที่ 10.13 แสดงให้เห็นว่าราคาที่ดินกรุงเทพและปริมณฑลทั้งขั้นต่ำและขั้นสูง มีมูลค่าสูงกว่าภาคอื่น 5 - 10 เท่า ราคาที่ดินทำเกษตรในภาคอื่นไม่ต่างกันมากนัก แต่ที่ดินพาณิชย์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางราคาสูงกว่าภาคอื่น

ตารางที่ 10. 13 ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน กรมธนารักษ์ พ.ศ. 2556-59

แจกแจงเปอร์เซ็นต์ไทม์ไลน์รายภาค

(บาทต่อไร่)

ภาค	1%	20%	80%	99%
	ต่ำสุด	ต่ำ	สูง	สูงสุด
เหนือ	50,000	140,000	2,000,000	20,800,000
ตะวันออกเฉียงเหนือ	52,000	112,000	1,200,000	13,200,000
กลาง	50,000	140,000	2,400,000	14,400,000
ตะวันตก	80,000	200,000	3,200,000	20,000,000
ใต้	70,000	130,000	2,600,000	26,400,000
ตะวันออก	60,000	280,000	4,000,000	20,000,000
กรุงเทพและปริมณฑล	500,000	4,800,000	18,800,000	112,000,000

หมายเหตุ: ไม่รวมข้อมูล 7 จังหวัดที่ข้อมูลยังไม่สมบูรณ์

ความแตกต่างของราคาที่ดินในแต่ละจังหวัดที่นำเสนอในตารางที่ 10.14 สะท้อนสภาพเศรษฐกิจที่ต่างกัน จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยเฉลี่ยยังมีราคาที่ดินต่อไร่ที่ยังต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดในเขตกรุงเทพปริมณฑลและจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว

¹⁸¹ เชียงใหม่ ขอนแก่น เลย หนองคาย พิษณุโลก สุรินทร์ และตราด

จังหวัดที่มีที่ดินเพื่อทำเกษตรที่ราคาถูกที่สุดอยู่ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และตรงกันข้ามกรุงเทพฯ ฯ สมุทรปราการ ภูเก็ต และนนทบุรีไม่มีที่ดินราคาถูกเหลืออยู่ ส่วนที่ดินพาณิชย์ราคาถูกน่าจะหาได้ที่ชุมพร กำแพงเพชร และหลายจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตามข้อมูลที่น่าวิเคราะห์ที่นี้ ไม่รวม 7 จังหวัดที่ข้อมูลไม่ครบ จังหวัดที่มีที่ดินพาณิชย์แพงสุดกระจายอยู่หลายที่ เช่น แม่ฮ่องสอน จันทบุรี ราชบุรี สงขลา สมุทรปราการ และ สูงสุด ภูเก็ต ยะลา กรุงเทพฯ ฯ

ตารางที่ 10. 14 ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน กรมธนารักษ์ พ.ศ. 2556-59

ราคาต่ำสุดและสูงสุดรายจังหวัด

(บาท ต่อ ไร่)

จังหวัด	ราคาต่ำสุด 5%	จังหวัด	ราคาสูงสุด 95%
(ต่ำกว่า 80,000)		(ต่ำกว่า 3,000,000)	
พิจิตร	40,000	ยโสธร	1,000,000
ชัยภูมิ	50,000	ร้อยเอ็ด	1,280,000
กำแพงเพชร	50,000	อำนาจเจริญ	1,600,000
ชัยนาท	50,000	บึงกาฬ	1,800,000
สระแก้ว	60,000	ศรีสะเกษ	2,000,000
อุดรดิตถ์	60,000	ชุมพร	2,019,000
แม่ฮ่องสอน	64,000	มุกดาหาร	2,520,000
ชุมพร	70,000	ชัยภูมิ	2,543,000
ยโสธร	72,000	กำแพงเพชร	2,620,000
ลพบุรี	72,000		
สุพรรณบุรี	72,000		
(สูงกว่า 200,000)		(สูงกว่า 13,000,000)	
นครปฐม	250,000	แม่ฮ่องสอน	14,920,000
สมุทรสงคราม	280,000	จันทบุรี	16,000,000
นครนายก	321,500	ราชบุรี	16,000,000
ระยอง	400,000	สงขลา	17,000,000
สมุทรสาคร	400,000	นนทบุรี	18,000,000
ปทุมธานี	800,000	สมุทรปราการ	18,000,000
นนทบุรี	1,600,000	ภูเก็ต	26,400,000
ภูเก็ต	1,920,000	ยะลา	31,000,000
สมุทรปราการ	2,800,000	กรุงเทพมหานคร	64,000,000
กรุงเทพมหานคร	3,600,000		

หมายเหตุ: ไม่รวมข้อมูล 7 จังหวัดที่ข้อมูลยังไม่สมบูรณ์

6. ข้อเสนอแนะ

การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในรูปแบบการอาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดินทั่วประเทศระหว่างราว พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2550 ได้สิ้นสุดลงไปแล้ว ที่เหลือไว้คือกฎหมายและระบบบริหารที่ยังไม่สมบูรณ์ เป็นที่มาของปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่คนรุ่นหลังจะต้องเผชิญและยากที่จะแก้ไข อีกทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและการให้เอกชนมีสิทธิในแปลงที่ดินมีผลให้ที่ดินมีมูลค่าและราคาเพิ่มขึ้น จนถึงระดับที่สังคมถูกแบ่งแยกระหว่างคนที่มั่งมีและคนที่เป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบ

การใช้ประโยชน์ที่ดิน การอาศัยหรือถือครอง รวมถึงความสำคัญของสภาพและตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดิน มีผลต่อชีวิตของชาวเมืองประชาชนในชนบทและชุมชนบนดอย แตกต่างกันตามลักษณะทัศนียภาพและโอกาสทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค ตามที่ได้แสดงไว้ในบท 9.4 ข้างบน

ข้อเสนอแนะที่ตามมาคือความจำเป็นที่ทุกภาคส่วนควรนำประเด็นที่มีความสำคัญในพื้นที่นั้นมาเจรจาหาข้อสรุปที่เหมาะสม แล้วค่อยนำเรื่องราวด้านกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมาเข้าใจว่าจะต้องปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงในทางไหน เพื่อเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาค

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมพัฒนาที่ดิน (2562). ข้อมูลการใช้ที่ดิน(เอกสารออนไลน์).สืบค้นจาก กรมพัฒนาที่ดิน - Land Development Department (ldd.go.th) (สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2562)

กรมที่ดิน (2562) รายงานประจำปี 2562 กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน

กรมที่ดิน (2561). สถิติปริมาณเอกสารสิทธิทั่วประเทศ(เอกสารออนไลน์).สืบค้นจาก ศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดิน (dol.go.th) (สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2562)

จิรัฐ เจนพิงพร และคณะ (2562). พลวัตการทำเกษตรไทย และนัยต่อผลตอบแทนและความเสี่ยงของครัวเรือนเกษตร.สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2562). สถิติเศรษฐกิจการเงิน(เอกสารออนไลน์).สืบค้นจาก สถิติเศรษฐกิจและการเงิน (bot.or.th)(สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2562)

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2562). สถิติสถาบันการเงิน(เอกสารออนไลน์).สืบค้นจาก สถิติสถาบันการเงิน (bot.or.th) (สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2562)

ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา(2554), โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา(2559), โครงการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544) โครงการการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2560). ร่าง นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2560 -2579). กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561). ร่าง นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2560 -2564). กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

วิษณุ อรรถวานิช และคณะ (2562). สถานการณ์สูงวัยกับผลิตภาพและการทำเกษตรของครัวเรือนเกษตรไทย.สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

ศยามล ไกยูรวงศ์ (2538), ปัญหาทางกฎหมายและนัยของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศยามล ไกยูรวงศ์ (2548), การศึกษาและสำรวจข้อพิพาท และความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักข่าวปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (2561). พื้นฐานและประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย (เอกสารออนไลน์). สืบค้นจาก www.esaanlandreformnews.com (สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2561)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2559) รายงานประจำปี 2559 กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2560). แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2555). เป้าหมายและวิธีการใช้ที่ดินในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551). รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร(2558). ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2561). บัญชีประชาชาติ(เอกสารออนไลน์). สืบค้นจาก บัญชีประชาชาติ (National Accounts) (nesdc.go.th) (สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2561)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ(2502-2542). รายงานประจำปี. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

โสภณ ขมชาญ และคณะ (2557) รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องการจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ(2561), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสนับสนุนการยกย่องประมวลกฎหมายป่าไม้. กรุงเทพฯ :สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยและยกย่องกฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ, คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม 2549

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2558) เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปริทัศน์สถานภาพความรู้. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

- Andrews J. et al. 1935 Siam 2nd Rural Economic Survey, The Bangkok Times Press
- Baker C. and Phongpaichit P. 2009 A history of Thailand, 2nd edition, Cambridge University Press
- Boonyaram N. 2016 Agricultural policy misspecification in Thailand, Southeast Asian Journal of Economics
- Boonyaram N. 2018 Agricultural Zoning and Policy Conflict: Thailand's Experience, intechopen (web site)
- Booth A. 2016 Falling behind, forging ahead and falling behind again: Thailand from 1870 to 1914, MDPI Economies
- Burns A. 2004 Thailand's 20 year program to title rural land, World Bank
- Feder G. et al. 1988 Land policies and farm productivity in Thailand, IBRD
- Francis Cripps. 2020 The value of land in Thailand today, Office of the Royal Society.
- IBRD 1959 A public development plan for Thailand, The Johns Hopkins Press
- IMF 2019 Balance of payments statistics (web site)
- Ingališ et al. 2018 State of land in the Mekong region, Bern Open Publishing
- Ingram J.C. 1971 Economic Change in Thailand 1850-1970, Stanford University Press
- Jitsuphon S. (1991) Restrospects and prospects of Thailand's economic development, (paper submitted to the Japan Economic Planning Agency, available on Thailand Development Research Institute web site)
- Leonard R. and Narintarakul Na Autthaya K. 2006 Thailand's Land Titling Program: Securing Land for the Poor? in Rosset P. ed. Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform, Food First Books
- Marzouk G.A. 1972 Economic development and policies: case study of Thailand, Rotterdam University Press
- Nabangchang-Srisawalak O. 2006 Thailand Land Tenure Data and Southeast Asia, XXIII FIG Congress, Munich
- National Statistics Office 2017 State of land and land use in Thailand, presentation for regional expert workshop on land accounting

Protected Planet 2019 Protected areas database (web site)

Rattanasengchanh P.M. 2012 Thailand's Second Triumvirate: Sarit Thanarat and the military, King Bhumibol Adulyadej and the monarchy and the United States. 1957-1963, University of Washington (thesis)

UN DESA Population Division 2018 World urbanization prospects (web site)

UN DESA Population Division 2019 World population prospects (web site)

UN DESA Statistics Division 2019 COMTRADE (web site)

UN DESA Statistics Division 2019 National Accounts Main Indicators (web site)

Zimmerman C. et al. 1931 Siam Rural Economic Survey 1930-31, The Bangkok Times Press

ภาคผนวก ตัวชี้วัดและแหล่งข้อมูล

ตารางที่ A10.1 รายการข้อมูลตัวชี้วัด

ข้อมูล	รายละเอียด	หน่วย
<u>ข้อมูลระดับประเทศแยกรายจังหวัด</u>		
ประชากร	ประชากรจำแนกตามเพศ รายกลุ่มช่วงอายุ และตามที่อยู่อาศัยเขต ชนบท / เขตเมือง	ล้านคน
ผลิตภัณฑ์มวลรวมใน ประเทศ	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจำแนกรายอุตสาหกรรม (เกษตรกรรม เหมืองแร่ การ ผลิต และการบริการ)	ล้านบาท
การจ้างงาน	จำนวนผู้มีงานทำจำแนกรายอุตสาหกรรม (เกษตรกรรม การผลิต และกิจการอื่น ๆ)	ล้านคน
พื้นที่การเกษตรและ ผลผลิต	พื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตจำแนกตามพืชเศรษฐกิจหลัก(ข้าว พืชไร่ พืชสวน และพืชอื่น ๆ)	ล้านไร่, ล้านตัน
การใช้ที่ดิน	ประเภทการใช้ที่ดินจำแนกตามลักษณะการใช้: พื้นที่ป่าไม้, พื้นที่ เกษตรกรรม, พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง, พื้นที่น้ำ, พื้นที่เบ็ดเตล็ด (เหมือง, ที่รกร้างว่างเปล่า, พื้นที่ลุ่ม)	ล้านไร่
เอกสารสิทธิ	เนื้อที่อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่คุ้มครองประเภทต่าง ๆ ป่าสงวน พื้นที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานของรัฐบาลและทางทหาร ที่ดินภาครัฐ ที่จัดสรรให้เกษตรกรรายย่อย เอกสารสิทธิที่ดินภาคเอกชน อื่น ๆ/ไม่ ระบุ	ล้านไร่
ราคาที่ดินและมูลค่า ที่ดินรวม	ราคาที่ดินประเมินโดยกรมธนารักษ์ และมูลค่ารวมของที่ดิน การเกษตรภาคเอกชนและที่ดินในเมือง	บาทต่อไร่, ล้านล้าน บาท
<u>ตัวชี้วัดระดับประเทศที่ไม่แยกรายจังหวัด</u>		
การค้าระหว่างประเทศ	การส่งออกและนำเข้าสินค้าและบริการรายกลุ่มอุตสาหกรรม	ล้านบาท
การบริโภคในประเทศ	การบริโภคภาคเอกชน การบริการของรัฐ และการลงทุนของภาครัฐ และเอกชน	ล้านบาท
การเงิน	เงินกู้ และเงินฝากของธนาคารพาณิชย์	ล้านบาท

ชุดข้อมูลรายปีที่ระบุไว้ข้างต้นได้มาจากหน่วยงานราชการที่เผยแพร่อย่างเป็นทางการ ส่วนข้อมูลที่ขาดหายไปได้จากการวิธีประมาณการ (interpolation and extrapolation) เพื่อทดแทนข้อมูลที่ขาดหายไปทำให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ แหล่งที่มาของข้อมูลระดับประเทศและระดับจังหวัดได้แสดงไว้ในตารางที่ A10.2 และตารางที่ A10.3 สำหรับข้อมูลปีก่อนปี พ.ศ. 2540 ส่วนใหญ่นำมาจากเอกสารสิ่งตีพิมพ์และมีข้อมูลที่กระจายกระจายจากหลายแหล่งเมื่อเทียบกับข้อมูลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาซึ่งสามารถหาได้ทางออนไลน์อยู่ในรูปแบบไฟล์ข้อมูล แหล่งข้อมูลสำคัญที่หาได้ในช่วงเวลาก่อนปีพ.ศ. 2540 ได้แก่ หนังสือสถิติประจำปีของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลออนไลน์ที่เผยแพร่โดยองค์กรระดับโลกเช่น ฝ่ายสถิติขององค์กรสหประชาชาติ (UN Statistics

Division) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)

ข้อมูลช่วงปี พ.ศ. 2500 ถึง 2520 ระดับจังหวัดโดยทั่วไปแล้วหายาก เนื่องจากความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูลในยุคสมัยก่อนระบบการสื่อสารและเครื่องมือเพื่อบันทึกข้อมูลยังขาด

ช่วงที่ข้อมูลยังน้อยหรือไม่สมบูรณ์อีกช่วงคือราวปี พ.ศ. 2520 ถึง 2540 อาจจะเป็นผลมาจากการและการเปลี่ยนแปลงเนื่องมาจากการก่อตั้งหน่วยงานใหม่และการปรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรเพื่อรับมือกับการพัฒนาประเทศที่เกิดขึ้นเร็วและก้าวหน้า อย่างไรก็ตามช่วงหลัง พ.ศ. 2540 เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่หน่วยงานราชการนำไปใช้ มีผลดีให้หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่สามารถรวบรวมข้อมูลที่ละเอียดและถูกต้องมากขึ้น และเผยแพร่ข้อมูลทางออนไลน์

ตารางที่ A10.2 แหล่งข้อมูลระดับประเทศ พ.ศ. 2500-2560

ตัวชี้วัด	แหล่งข้อมูล	รายละเอียด	ปีที่มีข้อมูล
ประชากร	สำนักงานสหประชาชาติแผนกประชากร	จำนวนประชากรแยกตามเพศและช่วงอายุ (ข้อมูลราย 5 ปี)	2493-2563
		จำนวนประชากรในเมือง/ชนบท และจำนวนประชากรในเมืองใหญ่ 28 จังหวัด (ราย 5 ปี)	2493-2563
	ประมาณการโดย interpolation	ข้อมูลรายปี	2500-60
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลสถิติบัญชีประชาชาติ	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจำแนกตามอุตสาหกรรม (เกษตร, เหมืองแร่, อุตสาหกรรมการผลิต, การบริการ)	2500-60
แรงงาน	ธนาคารแห่งประเทศไทย	จำนวนผู้ปฏิบัติงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม	2541-60
	รายงานสถิติรายปีประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ	จำนวนผู้ปฏิบัติงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม	2500, 2503, 2518-40
	ประมาณการโดย extrapolation อิงข้อมูลประชากรในชนบทและเขตเมือง	จำนวนผู้ปฏิบัติงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม	ปีที่ข้อมูลขาด
ผลผลิตและพื้นที่ทางการเกษตร	องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ	พื้นที่และผลผลิตทางการเกษตร (ข้าว, มันสำปะหลัง, ข้าวโพด, อ้อย, ยาง)	2504-60
	Marzouk (1972)	พื้นที่เพาะปลูก (ข้าว, มันสำปะหลัง, ข้าวโพด, อ้อย, ยางพารา)	2500-03
การใช้ที่ดิน	กรมพัฒนาที่ดิน	พื้นที่จำแนกตามประเภทการใช้ที่ดิน	2543-60
	ประมาณการอิงกับข้อมูลพื้นที่ทำการเกษตรและข้อมูลจำนวนประชากรอาศัยในชนบทและเขตเมือง	พื้นที่จำแนกตามประเภทการใช้ที่ดิน	2500-42

ตัวชี้วัด	แหล่งข้อมูล	รายละเอียด	ปีที่มีข้อมูล
เอกสารสถิติ	กรมที่ดิน	ที่ดินภาคเอกชน (โฉนด, น.ส.3, ใบจอง)	2529, 2536-60
	รายงานสถิติรายปีประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ	ที่ดินภาคเอกชน (โฉนด)	2500-29
	Ingram (1971)	ที่ดินภาคเอกชน (น.ส.3, ใบจอง)	2512
	ประมาณการข้อมูลโดยอิงกับข้อมูลโฉนดที่ดิน	ที่ดินภาคเอกชน (น.ส.3, ใบจอง)	ปีที่ข้อมูลขาด
	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ที่ดินภาครัฐจัดสรรให้เกษตรกร (สปก. 4-01)	2541, 2549-59
	กรมธนารักษ์	ที่ดินสงวนไว้ใช้ในทางราชการและทางทหาร (ราชพัสดุ)	2555-60
	Protected Planet (web site)	อุทยานแห่งชาติและเขตอนุรักษ์สัตว์ป่า	2510-59
	ประมาณการโดย interpolation และ extrapolation	ข้อมูลที่ดินและป่าไม้ของภาครัฐ	ปีที่ข้อมูลขาด
ราคาและมูลค่าที่ดิน	ธนาคารแห่งประเทศไทย	ดัชนีราคาที่ดิน	2533-53
	เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟแฟร์ส	ดัชนีราคาที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	2528-57
	รายงานสถิติรายปีประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ	พื้นที่และมูลค่าที่ดินที่จำนองกับธนาคารพาณิชย์ (ที่ดินทำการเกษตรสวนผลไม้ และอื่น ๆ)	2500-28
	ประมาณการข้อมูลอิงกับข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตร	ราคาที่ดินพื้นที่เกษตร	2529-60
	ประมาณการพื้นที่ คูณด้วยราคาที่ดิน	มูลค่าที่ดินการเกษตรภาคเอกชนและที่ดินในเขตเมือง (กรุงเทพฯและเมืองอื่น ๆ)	2500-60
การค้าระหว่างประเทศ	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลสถิติบัญชีประชาชาติ	การส่งออกและนำเข้า สินค้าและบริการ	2533-60
	กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดุลการชำระเงิน(Balance of Payments)	การส่งออกและนำเข้าการบริการ	2524-32
	สำนักงานสหประชาชาติ ข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ	การส่งออกและนำเข้าสินค้าจำแนกตามชนิดสินค้า	2524-60
	รายงานสถิติรายปีประเทศไทย	การส่งออกและนำเข้าสินค้าและการบริการจำแนกตามชนิดสินค้า	2500-23

ตัวชี้วัด	แหล่งข้อมูล	รายละเอียด	ปีที่มีข้อมูล
ผลิตภัณฑ์ ประชาชาติ	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ข้อมูลสถิติบัญชี ประชาชาติ	การบริโภคภาคเอกชน การบริการ ภาครัฐ และการลงทุนของภาครัฐ และเอกชน	2533-60
		การบริโภคภาคเอกชน	2500-33
		การบริการภาครัฐ และการลงทุน ของภาครัฐและเอกชน	2507-33
		การลงทุนของภาครัฐและเอกชนที่ ราคาปีฐานคงที่ พ.ศ. 2505	2500-08
ระบบ ธนาคาร	ธนาคารแห่งประเทศไทย	เงินกู้ และเงินฝากของธนาคาร พาณิชย์	2536-60
	รายงานสถิติรายปีประเทศไทย	เงินกู้ และเงินฝากของธนาคาร พาณิชย์	2500-35

ตารางที่ A10.3 แสดงแหล่งที่มาของข้อมูลหลักและช่วงเวลาที่สามารถหาข้อมูลได้ในระดับจังหวัด ส่วนมากได้มาจากเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมในบางเรื่องต้องศึกษาเพิ่มเติมก่อนนำมาใช้ ฐานข้อมูลที่สร้างขึ้นมีข้อมูลรายปีทั้ง 77 จังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2560 รวมถึง 6 จังหวัดที่แยกตัวออกจากจังหวัดเดิม (71 จังหวัดใน พ.ศ. 2500) ที่ประมวลโดยวิธีการจัดสรรข้อมูลตามสัดส่วนแต่ละจังหวัดในปีก่อนที่จังหวัดนั้น ๆ จะถูกแยกออกไป สำหรับข้อมูลที่ขาดหายไป "ปีที่ข้อมูลว่าง" (gap years) เติมเต็มด้วยวิธีประมาณค่าช่วงเชิงเส้น (linear interpolation) ข้อมูลที่ขาดหายไปสำหรับ "ปีก่อนหน้า" (prior years) ประมาณการโดยอ้างอิงการเคลื่อนไหวในระดับประเทศของตัวชี้วัดเดียวกัน ข้อมูลระดับจังหวัดทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลจากการประมาณการ หรือข้อมูลที่ได้จากแหล่งที่น่าเชื่อถืออย่างเป็นทางการ จะได้รับการปรับในหลายมิติเพื่อให้รายละเอียดส่วนประกอบของตัวชี้วัดทุกตัว แต่ละจังหวัด แต่ละปี รวมเข้าแล้วตรงกับยอดใหญ่ระดับประเทศ

วิธีการประมาณการข้อมูลระดับจังหวัดแบบย้อนกลับ (backcast) อย่างน้อยสามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่ในระดับชาติ ทำให้ทราบถึงความแตกต่างในระดับจังหวัด และรายละเอียดเชิงโครงสร้างของแต่ละจังหวัดในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ค่าประมาณการนี้เป็นข้อมูลเบื้องต้น และอาจจะต้องมีการปรับปรุงเมื่อได้ข้อมูลเพิ่มเติม หรือได้รับการแนะนำที่ให้เข้าใจว่าข้อมูลบางอย่างคลาดเคลื่อนห่างจากข้อเท็จจริง

ตารางที่ A10.3 แหล่งข้อมูลสำหรับการประมาณการจำแนกรายจังหวัด พ.ศ. 2500-2560

ตัวชี้วัด	แหล่งข้อมูล	รายละเอียด	ปีที่มีข้อมูล
ประชากร	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	จำนวนประชากรทั้งหมดรายจังหวัด	2524-60
	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	จำนวนประชากรจำแนกตามเพศ และช่วงอายุ	2548-57
	สำมะโนประชากรและเคหะ สำนักงานสถิติแห่งชาติ	จำนวนประชากรในเมือง/ชนบท	2543 , 2553
	สำนักงานสหประชาชาติแผนกประชากร	จำนวนประชากรในเมืองใหญ่ 28 จังหวัด (ราย 5 ปี)	2493-2558
	ประมาณการโดย interpolation	ข้อมูลทั้งหมด	ช่วงว่าง (gaps)
	ประมาณการแบบ backcast อิงกับข้อมูลระดับประเทศ	จำนวนประชากรจำแนกตามเพศ และช่วงอายุ	ปีที่ข้อมูลขาด
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลสถิติบัญชีประชาชาติ	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจำแนกรายอุตสาหกรรม (การเกษตร, การผลิต, การบริการ)แบบปริมาณลูกโซ่	2524-60
	ประมาณการแบบ backcast อิงกับข้อมูลระดับประเทศ	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจำแนกรายอุตสาหกรรม	ปีที่ข้อมูลขาด
แรงงาน	สำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ	จำนวนผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม	2544-60
	ประมาณการโดย interpolation	จำนวนผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม	ช่วงว่าง (gaps)
	ประมาณการแบบ backcast อิงกับข้อมูลระดับประเทศ	จำนวนผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม	ปีที่ข้อมูลขาด
ผลผลิตและพื้นที่ทางการเกษตร	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	พื้นที่และผลผลิตทางการเกษตร (ข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพด อ้อย ยางพารา)	2533-60
	ประมาณการโดย interpolation	พื้นที่และผลผลิตทางการเกษตร	ช่วงว่าง (gaps)
	ประมาณการแบบ backcast อิงกับข้อมูลระดับประเทศ	พื้นที่และผลผลิตทางการเกษตร	ปีที่ข้อมูลขาด
การใช้ที่ดิน	กรมพัฒนาที่ดิน	พื้นที่จำแนกตามประเภทการใช้ที่ดิน เช่น ป่าไม้ เกษตรกรรม พื้นที่ชุมชน และสิ่งปลูกสร้าง น้ำ และเบ็ดเตล็ด (เหมือง ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ลุ่ม)	2543-60
	ประมาณการโดย interpolation	พื้นที่จำแนกตามประเภทการใช้ที่ดิน	ช่วงว่าง (gaps)

ตัวชี้วัด	แหล่งข้อมูล	รายละเอียด	ปีที่มีข้อมูล
	ประมาณการแบบ backcast อิงกับข้อมูลระดับประเทศ	พื้นที่จำแนกตามประเภทการใช้ที่ดิน	ปีที่มีข้อมูลขาด
เอกสารสถิติ	กรมที่ดิน	ที่ดินภาคเอกชน (โฉนด, นส.3, ใบจอง)	2557-60
	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ที่ดินภาครัฐจัดสรรให้เกษตรกร (สปก. 4-01)	2562
	ประมาณการโดย interpolation	ที่ดินภาคเอกชน	ช่วงว่าง (gaps)
	ประมาณการแบบ backcast อิงกับข้อมูลระดับประเทศ	ที่ดินภาครัฐจัดสรรให้เกษตรกร	ปีที่มีข้อมูลขาด
ราคาที่ดิน	กรมธนารักษ์	ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน	2559-62

บทที่ 11

ฉากทัศน์อนาคตด้านการใช้ที่ดิน เอกสารสิทธิ มูลค่าที่ดิน และสาธารณประโยชน์

ฟรานซิส คริปส์ และ นเรศน์ ชูราชี

บทคัดย่อ

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของที่ดินโดยเฉพาะด้านการใช้ประโยชน์และการสำรวจออกเอกสารสิทธิโดยภาครัฐในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอด 60 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา อดีตที่เป็นที่มาของทั้งโอกาสและปัญหาต่างๆ ในการกำหนดนโยบายในยุคปัจจุบันและยังจะมีผลต่อในอนาคต

เป้าหมายหลักของนักวิจัยคือการรวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับประชากร เศรษฐกิจ การใช้ที่ดิน และการจดทะเบียนเอกสารสิทธิ ทั้งระดับประเทศและรายจังหวัด เพื่อนำมาวิเคราะห์ในบทนี้ และใช้ในบทที่ 10 ในการสร้างฉากทัศน์ของการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดจากนี้จนถึง พ.ศ. 2580

ในส่วนที่ 9.1 จะอธิบายมุมมองด้านวิธีวิทยา และสรุปประเด็นสำคัญที่นักวิจัยได้รับรู้จากผลงานวิจัยอื่นๆ จากนั้น ส่วนที่ 9.2 นำเสนอข้อมูลสถิติพื้นฐานระดับประเทศเพื่อเปรียบเทียบว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม และที่ดินของประเทศไทยใน พ.ศ. 2500 แตกต่างจากสภาพปัจจุบันเพียงใด และส่วนที่ 9.3 แสดงการเปลี่ยนแปลงในรูปภาพเพื่อให้เห็นทิศทางและผลลัพธ์ของเหตุการณ์ที่ทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนนโยบายทุก ๆ 10-20 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2560 สุดท้ายในส่วนที่ 9.4 นักวิจัยได้สรุปข้อมูลรายจังหวัดโดยการจัดกลุ่มจังหวัดที่มีภูมิประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนที่คล้ายกันเข้ามารวมในกลุ่มเดียวกันที่เราจะเรียกว่าเขตเศรษฐกิจ (economic zones)

ผลที่เห็นชัดจากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้นำมาไว้ในบทนี้มีดังนี้

ก. การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นผลของการขยายตัวของจำนวนประชากรและการพัฒนากิจกรรมเศรษฐกิจโดยครัวเรือนและภาคธุรกิจในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ แต่เมื่อจำแนกแยกย่อยไปตามพื้นที่เศรษฐกิจและจังหวัดจะเห็นการกระจุกตัวของการพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้และสิทธิในการใช้ที่ดิน ผลคือทำให้คนหนุ่มสาวและผู้ใหญ่วัยทำงานโยกย้ายถิ่นฐานเข้าสู่หัวเมืองใหญ่และกรุงเทพมหานคร

ข. ภาครัฐได้รับรู้และออกเอกสารสิทธิเป็นระยะ ๆ ในภายหลังโดยส่วนใหญ่ต้องยินยอมสถานะ ตามการใช้ที่ดินที่มีอยู่เดิมแล้วในแต่ละท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามพื้นที่สำคัญที่ไม่ได้ออกเอกสารสิทธิให้เอกชนที่อาศัยอยู่เนื่องจากที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ค. เศรษฐกิจที่ขยายตัวเร็วการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการภาครัฐที่กระจายไปถึงทุกจังหวัด นำพาการเกษตรเชิงพาณิชย์เข้าสู่ชุมชนและหมู่บ้านห่างไกล แรงงานในภาคเกษตรในพื้นที่

ชนบทยังคงมีจำนวนมาก แต่เมื่อเทียบรายได้ในกิจกรรมอื่นแล้วรายได้ภาคเกษตรยังน้อยมากและมีความเสี่ยงสูง

ง. ระบบเศรษฐกิจที่ขยายตัวเปิดโอกาสในการสร้างรายได้ พร้อมด้วยการจดทะเบียนที่ดินเอกชนโดยภาครัฐทำให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่ซื้อขายถูกต้องตามกฎหมายและใช้เป็นหลักประกันได้

จ. ราคาที่ดินเอกชนในเมืองและรอบเมืองที่สูงขึ้นหลายเท่าตัวจนมีมูลค่ารวมทั้งประเทศกว่าล้านล้านบาท สร้างความมั่งคั่งให้ครอบครัวที่เป็นเจ้าของที่ดินในทุกจังหวัดทั่วประเทศ

ฉ. ความยากลำบากในการเข้าครองที่ดินและราคาที่ดินที่สูงเป็นเหตุให้บุคคล บริษัท และหน่วยงานของรัฐขัดแย้งกันในหลายพื้นที่และไม่สามารถหาข้อตกลงได้

ช. การบริหารจัดการที่ดินในแต่ละพื้นที่เศรษฐกิจควรมีนโยบายหลากหลายประเภทที่อาจนำมาใช้ในระดับภูมิภาคหรือพื้นที่เขตเศรษฐกิจ และระดับจังหวัด ซึ่งน่าจะต้องมีการระดมความคิดเพื่อทบทวนยุทธศาสตร์และนโยบายเป็นระยะๆ และต้องพิจารณาเป้าหมายในแต่ละเขต ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์ธรรมชาติ การใช้ที่ดินเพื่อดำเนินชีวิตและหารายได้ของชุมชน การพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต การสร้างอุตสาหกรรมในระดับท้องถิ่น สร้างงานในระดับภูมิภาคและจังหวัด เพื่อให้ชุมชนอยู่ได้ ส่วนการบริหารจัดการที่ดินในเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกหลายด้าน เช่น ระบบขนส่ง การเคหะ การจัดการน้ำ กิจกรรมพานิชย์และสาธารณะและการใช้ที่ดินภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การใช้กลไกทางภาษีที่ดินกำหนดอัตราภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ของหน่วยงานในท้องถิ่นและลดความเหลื่อมล้ำและจำกัดความขัดแย้งที่ส่งผลให้สังคมไร้สุข ไร้เสถียรภาพ ให้ประเทศชาติสามารถดำเนินการพัฒนาอย่างราบรื่นและยั่งยืนสืบไป

บทนำ

การวิเคราะห์โดยการสร้างฉากทัศน์ (scenario) เพื่อมองอนาคตข้างหน้า [อาจ] ช่วยให้เห็นปัญหาที่กำลังจะเกิด หรือการเปลี่ยนแปลงในลำดับความสำคัญของนโยบาย ที่อาจมีผลให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์และโครงสร้างของสถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อรับมือให้ทันเหตุการณ์ เช่น การจัดทำผังเมือง การกระจายอำนาจ การแสดงข้อมูลด้านที่ดิน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและลดมลพิษ แม้ว่าการประเมินเหตุการณ์ล่วงหน้านี้อาจจะขาดความแน่นอนก็ตาม

การสร้างฉากทัศน์สู่อนาคตว่าด้วยการใช้ที่ดิน เอกสารสิทธิ เพื่อการกำกับดูแลที่ดินที่เหมาะสม ต้องอาศัยการศึกษาจากข้อมูลเชิงประจักษ์ ประมวลจากจากรูปแบบการใช้ที่ดินและสภาพของเอกสารสิทธิ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบัน เป็นภาพใหญ่ทั้งประเทศ แยกย่อยเป็นภูมิภาคและรายจังหวัด เพื่อนำมาประมาณการให้เห็นภาพความเป็นไปได้ในอนาคตในช่วง 20 ปี จากพ.ศ. 2560 ถึงพ.ศ. 2580 ในระดับประเทศ ภูมิภาคและรายจังหวัด ภายใต้สมมติฐานของปัจจัยสำคัญที่คาดว่าจะเป็นไปได้ในอนาคตด้วย ซึ่งภาพใหญ่จนถึงปี 2560 ได้วิเคราะห์ให้เห็นในบริบทของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ

สังคมไปในบทที่ 9 แล้ว สรุปเป็นตารางตัวเลขประมาณการในมิติสำคัญบนพื้นฐานของการศึกษาข้อมูล พ.ศ. 2500-2560 ได้ภาพของการขยายพื้นที่ที่ประชาชนใช้เพื่อการเกษตรและการดำรงชีวิต และการจดทะเบียนแปลงที่ดินโดยกรมที่ดินในรูปแบบใบจอง น.ส.3 และโฉนด ซึ่งในช่วงเวลา พ.ศ. 2500-2530 ได้เพิ่มจำนวนแปลงและเนื้อที่มากมายในหลายจังหวัดทั่วประเทศ จนรัฐเปลี่ยนนโยบายเพื่อยุติการตัดไม้ และมุ่งที่จะรักษาเขตอุทยานและป่าสงวน และต่อมาให้กรมป่าไม้จัดหาและแบ่งที่ดินป่าสงวนเข้าโครงการของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดสรรให้เกษตรกรทำประโยชน์ แต่ยังคงถือว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินของรัฐ และผู้ทำประโยชน์ไม่มีสิทธิ์ขายที่ดิน¹⁸²

ครั้น เวลาผ่านไปอีก 30 ปี จนถึง พ.ศ. 2560 การสำรวจจดทะเบียนที่ดินโดยกรมที่ดินและ ส.ป.ก. เพื่อจัดที่ดินให้เอกชนได้ถือครองหรือใช้ประโยชน์แทบจะหมดสิ้นแล้ว เหลือปัญหาสืบมาจากมูลค่าเศรษฐกิจของที่ดินที่เพิ่มขึ้นและการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนหรือไม่ถูกต้อง ทุกวันนี้ การใช้ที่ดินในกิจกรรมอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ที่กระทบผู้ที่อยู่โดยรอบ การบังคับผู้อาศัยให้ย้ายออกจากที่ที่เคยอยู่ และโดยเฉพาะราคาที่ดินที่แพงขึ้น ก่อให้เกิดข้อพิพาทและความไม่พึงพอใจระหว่างบุคคล สมาชิกครอบครัว ชุมชน บริษัท และหน่วยงานภาครัฐ ในหลายพื้นที่ สุดท้ายโอกาสในการถือครอง และใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถกเถียงกันเป็นเหตุทำให้สังคมเหลื่อมล้ำทั้งด้านวิถีชีวิต ฐานะในสังคม ทรัพย์สิน และความมั่งมี

แม้ว่าปัญหาที่รับจากอดีตบางเรื่องยังแก้ไขได้ยาก แต่บทนี้มุ่งวาดภาพของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตในแต่ละภูมิภาค และในระดับจังหวัด ที่อาจมีผลต่อประโยชน์และมูลค่าของที่ดิน และบทบาทของทั้งภาครัฐและเอกชนในการกำกับดูแลที่ดิน และพิจารณาการเปลี่ยนแปลงโดยเปรียบเทียบกับข้อมูล พ.ศ. 2560 ที่ได้รวบรวมไว้ตามที่อธิบายในบทที่ 10

สำหรับวิธีวิทยาในการประมาณการสู่อนาคต เป็นไปตามหลักการทางเศรษฐมิติและ วิจารณ์ฐานมีหลักคิดอธิบายได้ของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเมื่อเผชิญปัญหาด้านความต่อเนื่องของข้อมูล เนื่องจากวิธีวิทยามีความซับซ้อน จะไม่กล่าวถึงในเนื้อหาของบท แต่ในภาคผนวกท้ายบท ได้แจกแจงที่มาของแหล่งข้อมูล วิธีการ และข้อสมมติฐานที่ใช้ในการประมวลข้อมูลเพื่อแสดงเป็น ฉากทัศน์ของประเทศไทยและจังหวัดต่างๆ ใน พ.ศ. 2580 โดยละเอียด ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงเพียงย่อๆ ในบางประเด็นที่สำคัญดังนี้

การนำเสนอเนื้อหาหลักของฉากทัศน์สู่อนาคตในบทนี้

นักวิจัยได้แบ่งแยกจังหวัดออกมารวมกลุ่มเป็น 7 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก ภาคกลาง กรุงเทพฯและปริมณฑล ภาคตะวันออก และ ภาคใต้ มีชุดข้อมูลดังนี้

ก. จำนวนประชากร จำนวนผู้อาศัยเขตเทศบาล จำนวนผู้สูงอายุ

ข. รายได้ต่อคนทำงาน ภาคเกษตร อุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่นๆ (ภาคบริการ)

¹⁸² บทที่ 10 : โลกทัศน์การใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตั้งแต่พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา

- ค. เนื้อที่ที่ใช้เพื่อการเกษตร เนื้อที่ชุมชน ป่า น้ำ และอื่นๆ
- ง. แบ่งแยกเนื้อที่ทำเกษตรตามประเภทพืชผล เช่น นาข้าว ไร่ สวนยางและปาล์มน้ำมัน กิจกรรมอื่น
- จ. การจดทะเบียนที่ดินโดยภาครัฐ เช่น กรมที่ดิน (ใบจอง น.ส.3 โฉนด) ส.ป.ก.4-01 กรมธนารักษ์ (ที่ดินราชพัสดุ) อื่นๆ

การประเมินภาพในอดีตและจำลองสถานการณ์ล่วงหน้า

ข้อมูลสถิติ พ.ศ. 2500 - 2540 เท่าที่นักวิจัยค้นหารวบรวมได้ ต้องยอมรับว่ายังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ส่วนข้อมูลรวมทั้งประเทศนั้น สถิติเกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดินและราคาหรือมูลค่าที่ดินมีน้อยหรือไม่ละเอียด ข้อมูลสถิติเริ่มมีปริมาณมากขึ้นและเข้าหาได้ง่ายขึ้นในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมา และที่มียังไม่ค่อยสอดคล้องกันหรือต่อเนื่องปีต่อปี เป็นอุปสรรคในการใช้เทคนิคเศรษฐมิติในการจำลองการเปลี่ยนแปลง นักวิจัยจึงได้อาศัยประมาณการข้อมูล พ.ศ. 2560 ที่ค่อนข้างครบเป็นฐานและประเมินแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากข้อมูลสิบปีก่อนหน้า (ตั้งแต่พ.ศ. 2550) เพื่อคาดการณ์สถานการณ์ พ.ศ. 2580 สำหรับระดับจังหวัดและภาค

นอกจากนี้สภาพสังคมและเศรษฐกิจหรือนโยบายรัฐบาลอาจเปลี่ยนแปลงเร็วกว่าที่คาดหรือในทิศทางที่แตกต่างจากอดีต เช่น การควบคุมเขตป่า การเปลี่ยนแปลงทางเกษตรเพื่อตอบสนองตลาดทั้งในและนอกประเทศ การปกครองและวางผังเมือง เป็นต้น ซึ่งผู้อ่านที่สนใจอาจต้องปรับข้อสมมติฐานระดับประเทศหรือภาคและจังหวัดโดยประเมินผลเอง

อนาคตที่ยังมองไม่ออก

การเปลี่ยนแปลงที่อาจมีผลมากพอสมควรต่อการกำกับดูแลที่ดินไม่ว่าป่า ชนบท หรือเมือง เช่น การย้ายถิ่นอาศัย แรงบันดาลใจและวิถีชีวิตที่เปลี่ยนจากรุ่นต่อรุ่น เทคโนโลยีและทรัพยากรธรรมชาติ การปฏิรูประบบพลังงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรับมือกับน้ำและดินฟ้าอากาศ การขยายตัวของเศรษฐกิจและรายได้ ผลต่อวิถีชีวิตและองค์กรต่างๆ ทั้งหมดขาดความแน่นอน ฉะนั้นการปรับปรุงนโยบายภาครัฐคงต้องเน้นการสนับสนุนเครือข่ายพาณิชย์และวิชาชีพทั้งในประเทศและข้ามชาติมากขึ้นตามลำดับ และไม่แน่ว่าจะสามารถให้บริการตามความจำเป็นพื้นฐานของแต่ละท้องที่ที่เคยเป็นเป้าหมายหลักในอดีต

ข้อมูลและสูตรที่ใช้เปรียบเทียบปัจจุบันและอนาคตมีบันทึกไว้ในไฟล์ Excel ซึ่งนักวิจัยยินดีให้ผู้ที่สนใจตรวจสอบและแก้ไข เช่น ปรับค่าสัมประสิทธิ์ต่างๆ ทั้งนี้ผลต่อการประมาณการ พ.ศ. 2580 อาจไม่มากนักเนื่องจากว่าเหลือเวลาอีกไม่กี่ปีเราจะถึงดำนนั้นแล้ว และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการใช้ประโยชน์ที่ดิน มักจะเกิดขึ้นช้าและใช้เวลานาน

หลังจากบทนำนี้ การนำเสนอเนื้อหา แบ่งเป็น 5 ส่วน โดย 4 ส่วนแรกเป็นประมาณการฉากทัศน์พ.ศ. 2580 สร้างขึ้นมาจากข้อมูลและข้อสมมติที่กล่าวโดยอ้างบนและรายละเอียดในภาคผนวกคือ (1) ฉากทัศน์มิติที่ดินในระดับประเทศ พ.ศ. 2580 โดยมีบริบทของการคาดการณ์

สภาวะเศรษฐกิจระดับประเทศภายหลังวิกฤต COVID-19 เน้นไปที่อัตราการขยายตัวของ GDP การค้าระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงการก่อเกิดของเศรษฐกิจรูปแบบใหม่และโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงไป จุดแข็งของประเทศ ปัจจัยหลักที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในมิติด้านที่ดิน เป็น ฉากนำ (2) การคาดการณ์การใช้ที่ดิน ประชากรและผลผลิต สภาพของเอกสารสิทธิ ที่ดินแบ่งตาม กลุ่มผู้ถือครอง ที่มาของรายได้ พ.ศ. 2580 ใน 7 ภาค (3) การคาดการณ์ พ.ศ. 2580 ระดับจังหวัด (4) ความท้าทายด้านผังเมืองและการกำกับดูแลที่ดินใน พ.ศ. 2580 และส่วนที่ (5) สรุป

1. การคาดการณ์ระดับประเทศ

ฉากทัศน์ พ.ศ. 2580 ในส่วนนี้ เริ่มด้วยการคาดการณ์อัตราการขยายตัวของ GDP และการค้าระหว่างประเทศภายหลังวิกฤต COVID-19 ซึ่งเราอาจจะเรียกว่าเศรษฐกิจในรูปแบบใหม่ โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความสำคัญของภาวะโลกร้อนและปัญหามลพิษที่น่าจะกระทบตลาดปิโตรเลียมและถ่านหิน ซึ่งทั้งหมดมีผลต่อระบบเศรษฐกิจและรายได้ในเอเชียอาคเนย์และประเทศสมาชิกอาเซียน

การปิดเมือง (ล็อกดาวน์) หรือปิดประเทศเพื่อควบคุมการระบาด COVID ทำให้ GDP และการค้าลดลงอย่างมาก ถึงแม้รัฐบาลจะก้าวเข้ามาช่วยและพยายามเร่งการลงทุน แต่ทุกประเทศก็ยังคงได้รับผลกระทบนี้ อย่างไรก็ตามการเติบโตของเศรษฐกิจน่าจะกลับมาฟื้นตัวอีกครั้งใน พ.ศ. 2565 และหลังจากนี้ทั่วโลกต้องปรับธุรกิจและชีวิตประจำวันให้ดำเนินการได้ในยุค new normal¹⁸³

การจำลองสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2580 ที่แสดงในตารางที่ 11.1 และ 11.2 ข้างล่าง อ้างอิงจากประมาณการจำนวนประชากรโดยกองสถิติประชากรขององค์กรสหประชาชาติ และข้อมูลเกี่ยวกับ GDP และการค้าที่องค์กร IMF ได้ประมาณการไว้ล่าสุดจนถึง พ.ศ. 2568 รวมชุดข้อมูลการคาดการณ์ที่องค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เผยแพร่

นักวิจัยได้ประเมินผลต่อเนื่องถึงจาก พ.ศ. 2569 ถึง พ.ศ. 2580 โดยใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ที่รวมข้อมูลประเทศสำคัญและกลุ่มประเทศอื่นทั่วโลก¹⁸⁴

การคาดการณ์ในตารางที่ 11.1 แสดงให้เห็นโอกาสของประเทศไทยในการส่งออกสินค้าและบริการที่อาจจะมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นจากยอดรวมประมาณ \$445 พันล้านใน พ.ศ. 2560 เป็น \$849 พันล้านใน พ.ศ. 2580 หรือเกือบเท่าตัว อันนี้ทั้ง ๆ ที่ตามคาดการณ์สมาชิกอาเซียนประเทศอื่นที่เป็นทั้งคู่ค้าและคู่แข่งอาจจะมีเพิ่มยอดรวมการส่งออกประมาณ 170% ในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อมูลที่น่าสังเกตมีว่า สมาชิกอาเซียน เช่น บรูไน มาเลเซีย และ อินโดนีเซีย เป็นต้น อาจรับรายได้จากการผลิตและส่งออกเชื้อเพลิงที่น้อยลงเนื่องจากการถดถอยของตลาดเชื้อเพลิงฟอสซิลที่ยังเป็นรายได้สำคัญทุกวันนี้

¹⁸³ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศต่างๆในแต่ละภูมิภาคของโลก

¹⁸⁴ CAM model พัฒนาร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัยและองค์กรระหว่างประเทศตลอด 30 ปีที่ผ่านมา โดยมีผู้เขียน Francis Cripps เป็นผู้อำนวยการโครงการ

ตารางที่ 11. 1 แนวโน้มการส่งออก: ทั้งโลก เอเชียอาคเนย์ และประเทศไทย พ.ศ. 2560 และ 2580

(ล้านดอลลาร์สหรัฐ)¹⁸⁵

กลุ่มผลิตภัณฑ์	พ.ศ.	ไทย	ประเทศสมาชิก อาเซียนอื่นๆ	เอเชียตะวันออก เฉียงเหนือ	ทั้งโลก
อาหาร และ วัตถุดิบ	2560	64	124	202	3,054
	2580	115	521	592	4,478
	% ต่อปี	3.0	7.5	5.5	1.9
เชื้อเพลิง	2560	11	141	139	2,924
	2580	12	43	73	1,618
	% ต่อปี	0.5	-5.7	-3.2	-2.9
การผลิต	2560	268	1,085	6,050	19,551
	2580	484	3,001	10,825	30,976
	% ต่อปี	3.0	5.2	3.0	2.3
การบริการ	2560	102	386	973	7,857
	2580	238	1,124	2,726	13,782
	% ต่อปี	4.3	5.5	5.3	2.8

ที่มา: CAM model projection (บริษัท อัลฟาเมตริกส์ จำกัด)

การเติบโตของการค้า การลงทุน และ GDP เริ่มชะลอตัวลงไปทั่วโลกในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เนื่องจากข้อจำกัดต่างๆ ที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลง เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต และการใช้ชีวิตในสังคมที่ขาดความเสมอภาค ทำให้ผู้นำที่มากปรกอบและแก้ปัญหาในระดับชาติไม่ประสบความสำเร็จกับนโยบายเดิม

ในตารางที่ 11.2 จะเห็นได้ว่าก่อน COVID-19 ระดับรายได้ในประเทศไทย สูงกว่าระดับในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นโดยเฉลี่ยค่อนข้างมาก วิกฤต COVID-19 ทำให้ GDP ของประเทศไทย ลดลงไปกว่าประเทศอื่นและฟื้นตัวช้ากว่า งบประมาณเพื่อลดหย่อนผลกระทบแก่ประชาชนและธุรกิจ และรายได้ภาษีที่น้อยกว่าปกติจะทำให้หนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 50% ของ GDP หรือมากกว่านั้น แม้ว่าตัวเลขนี้ยังต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในอาเซียนและภูมิภาค

¹⁸⁵ ปรับตามอัตราของการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและบริการทั่วโลกเพื่อเทียบมูลค่าใน พ.ศ. 2560 และ 2580

ตารางที่ 11. 2 สภาวะเศรษฐกิจของโลก เอเชียอาคเนย์ และประเทศไทยหลังวิกฤต COVID-19

	ไทย	ประเทศสมาชิก อาเซียนอื่นๆ	เอเชีย ตะวันออก เฉียงเหนือ	ทั้งโลก
จุดเริ่มต้นใน พ.ศ. 2562				
ประชากร (ล้าน)	70	320	1,674	7,715
รายได้เฉลี่ย (\$ 2015 ต่อคน)	17,400	11,700	19,200	16,500
วิกฤต COVID-19 พ.ศ. 2563-64				
การเติบโตของ GDP พ.ศ.2563 (%)	-5.7	-3.2	1.6	-3.5
การฟื้นตัว พ.ศ. 2564 (%)	2.9	6.1	6.9	6.0
หนี้ของรัฐบาล พ.ศ. 2564 (% GDP)	51	76	90	85
เศรษฐกิจรูปแบบใหม่ พ.ศ. 2565-80				
จำนวนประชากร (% ต่อปี)	-0.1	0.8	0.0	0.8
คนอายุ 65 ปีขึ้นไป พ.ศ. 2580 (% ของ ประชาชน)	25	11	23	13
การเติบโตของ GDP (% ต่อปี)	3.0	5.1	3.7	2.4
รายได้เฉลี่ยใน พงศ 2580 (\$ 2015 ต่อคน)	27,500	22,900	36,800	21,200
หนี้ของรัฐบาล พ.ศ. 2580 (% GDP)	81	89	109	114
การเพิ่ม/ลดแรงงาน พ.ศ.2565-80 (% ต่อ ปี)				
ภาคการเกษตร	-2.8	-1.3	-3.7	-0.7
ภาคอุตสาหกรรม	-0.1	1.7	-0.4	0.8
ภาคบริการ	1.3	2.0	0.9	1.6
การเพิ่ม/ลดการใช้พลังงานและการ ปล่อย CO2 พ.ศ. 2565-80 (% ต่อปี)				
การใช้พลังงาน	0.9	2.3	1.0	0.4
การปล่อย CO2	0.0	1.0	0.1	-0.4

ที่มา: CAM model projection (บริษัท อัลฟาเมตริกส์ จำกัด)

คำถามสำคัญสำหรับอนาคตคือประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ในการพัฒนาเศรษฐกิจต่อเนื่องในสถานการณ์ใหม่หลังวิกฤต COVID-19 ซึ่งประเทศไทยมีจุดแข็งหลายเรื่อง เช่น

ก.ประเทศตั้งอยู่กลางภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ที่อยู่ในชัยภูมิเป็นศูนย์กลางและศูนย์กลางในการพัฒนาเศรษฐกิจโลก

ข.ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางสำคัญในการผลิตสินค้าส่งออกโดยบริษัทระดับภูมิภาคและระดับโลก

ค.ทรัพยากรและเครือข่ายทางธุรกิจได้สร้างตลาดส่งออกสำหรับภาคเกษตรและภาคบริการ

ง.ประเทศไทยไม่ได้พึ่งพารายได้จากการส่งออกปิโตรเลียมหรือถ่านหิน แต่มีโอกาสดีที่จะพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทน เช่น แสงอาทิตย์และชีวมวล

ในทางตรงกันข้าม จุดอ่อนของไทยคือ ผู้ผลิตในประเทศไทยจะต้องเสียสัดส่วนของตลาดทั้งในและนอกประเทศแก่ผู้ผลิตในประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นที่อยู่ในยุคการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามตัวอย่างของไทยเมื่อ 20-30 ปีก่อนและน่าจะขยาย GDP ได้ในอัตรา 5-6% ต่อปี ขณะที่ GDP ของไทยอาจจะขยายตัวต่ำกว่าในอัตราประมาณ 3% ต่อปี

อย่างไรก็ตามในเมื่อจำนวนประชากรไม่เพิ่มขึ้นหรืออาจลดลงไปเล็กน้อย รายได้เฉลี่ยของไทยน่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 จากนี้ไปถึง พ.ศ. 2580 มีผลให้ระดับ GDP เพิ่มขึ้นถึงกว่า \$27,500 ต่อคน¹⁸⁶ หรือ 360,000 บาท และรายได้เฉลี่ยของครอบครัวที่มีสมาชิก 3-4 คนใกล้จะถึงหนึ่งล้านบาทต่อปี

ตารางที่ 11.3 แสดงรายละเอียดของการคาดการณ์สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะเกี่ยวกับประชากร ที่มาของรายได้ การใช้ประโยชน์ที่ดินและการกำหนดสิทธิในที่ดินภาครัฐและเอกชน

แนวโน้มทางด้านประชากร และเศรษฐกิจที่แสดงในตาราง ได้แก่

- ก. ประชากรอายุ 65 ปี ขึ้นไป มีอัตราเพิ่มขึ้น 119% คือ จาก 8 ล้านคน เป็น 17 ล้านคน
- ข. จำนวนเด็กและเยาวชนลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 21 ล้านคนเหลือ 16 ล้านคน
- ค. จำนวนคนที่เป็นผู้ใหญ่วัยทำงานลดลงบ้างจาก 40 ล้านคนเหลือ 36 ล้านคน
- ง. ประชากรในเมืองใหญ่เพิ่มขึ้นจาก 25 เป็น 32 ล้านคน ในเขตเมืองอื่น ๆ เพิ่มขึ้นจาก 9 ล้านคน เป็น 11 ล้านคน
- จ. ประชากรในชนบทมีอัตราลดลงจาก 35 ล้านคนเป็น 26 ล้านคน

ข. ส่วนแบ่งรายได้จากภาคบริการเพิ่มขึ้นน้อยมากเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ผ่านมา และส่วนแบ่งรายได้ที่เกิดจากภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมแทบไม่เปลี่ยนแปลง

แนวโน้มการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นผลของการตัดสินใจทั้งภาคเอกชนและรัฐ รวมถึงการย้ายที่อยู่อาศัยของประชากร ซึ่งสะท้อนรูปแบบการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคและกลุ่มสังคม ทั้งหมดนี้ก่อให้เกิดกิจกรรมและสิ่งปลูกสร้างใหม่ ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย ร้านค้า สำนักงาน โรงงาน สนามกีฬา สถานที่บันเทิงและอื่นๆ ตลอดจนถึงถนนและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ

การพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างต่อเนื่องคาดว่าจะใช้พื้นที่ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก 18 เป็น 25 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2580 และตามข้อสมมติฐานว่าสังคมไทยและรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ป่าเนื้อที่ป่าไม้จะลดลงไปน้อยมาก พื้นที่เพื่อทำเกษตรในภาพรวมจึงจะไม่เพิ่มอีกต่อไป (รูปที่ 11.3 ข้างล่าง)

¹⁸⁶ ราคาของ พ.ศ. 2558

ตารางที่ 11. 3 การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทย

	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2580	เพิ่ม/ลด ร้อยละ
<u>จำนวนประชากรแบ่งแยกตามอายุ (ล้านคน)</u>			
0-14	11.9	9.2	-23
15-24	9.5	7.1	-26
25-64	39.9	35.6	-11
65 ขึ้นไป	7.9	17.2	119
รวมทั้งสิ้น	69.2	69.1	0
<u>GDP (พันบาทต่อคน)</u>	223	361	61
<u>ที่อยู่อาศัย (ล้านคน)</u>			
เมืองใหญ่	24.9	32.1	29
เมืองรอง	9.1	11.3	23
ชนบท	35.2	25.8	-27
<u>ที่มาของรายได้ (ร้อยละ)</u>			
การเกษตร	9	9	-3
ภาคอุตสาหกรรม	35	34	-3
ภาคบริการ	56	57	2
<u>การใช้ประโยชน์ที่ดิน (ล้านไร่)</u>			
ป่าไม้	110	107	-3
การเกษตร	173	171	-1
ชุมชนและสิ่งก่อสร้าง	18	25	36
อื่นๆ	19	18	-10
รวมทั้งสิ้น	321	321	0
<u>พื้นที่ใช้ในเกษตรประเภทต่างๆ (ล้านไร่)</u>			
นาข้าว	66	56	-16
พืชไร่	25	27	9
สวนยางพารา	20	16	-18
สวนปาล์มน้ำมัน	6	8	45
ประเภทอื่นๆ	56	64	13
<u>เนื้อที่แปลงที่ดินที่จดทะเบียน (ล้านไร่)</u>			
ที่ดินเอกชน	129	139	8
สปก. 4-01	36	33	-9
ราชพัสดุ	10	11	9
ที่ดินอื่นของรัฐ	146	138	-6

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลจากทัศน

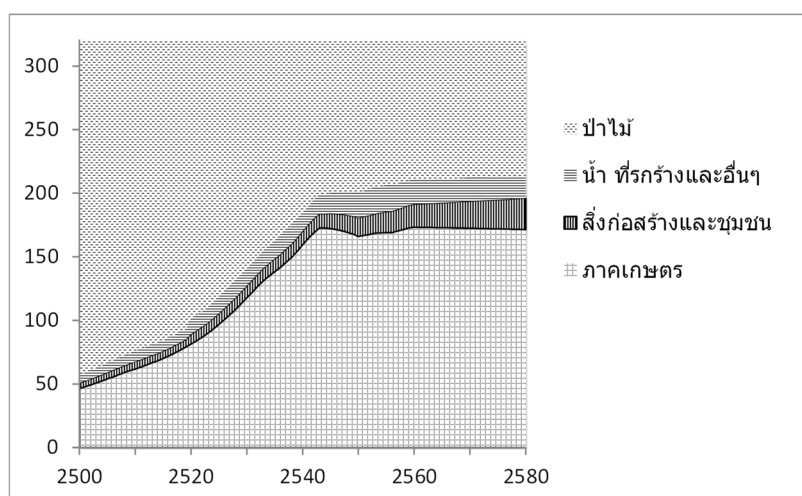
การเปลี่ยนแปลงทางด้านเกษตรกรรมคาดว่าจะเปลี่ยนจากการปลูกข้าวแบบดั้งเดิมเป็นการปลูกพืชไร่ สวนผลไม้ และผลิตพันธุ์อื่นหลากหลายประเภท เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดและผู้บริโภค การเปลี่ยนแปลงในระยะยาวนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง การเกษตรเชิงพาณิชย์มีความเสี่ยงทั้งทางด้านตลาดและด้านสภาพภูมิอากาศที่ผันผวนและภัยโรคศัตรูพืช ต้องปรับตัวตาม

สถานการณ์โดยพิจารณาโอกาสด้านเทคโนโลยี นโยบายของรัฐบาล ความพร้อมด้านคุณภาพที่ดิน ทน และแรงงาน

ตามคาดการณ์ที่แสดงในตารางที่ 11.3 เนื้อที่นาข้าวอาจต้องลดน้อยลงจาก 66 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2560 เหลือ 56 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2580 และเนื้อที่สวนยางพาราที่เพิ่มขึ้นมากในหลายจังหวัดใน ระยะเวลาที่ผ่านมาอาจลดลงจาก 20 ล้านไร่เป็น 16 ล้านไร่ แต่เนื้อที่ปลูกพืชไร่ สวนผลไม้ ปาล์ม น้ำมัน และกิจกรรมเกษตรอื่นๆ น่าจะเพิ่มขึ้นโดยการใช้ที่ดินที่เคยเป็นนาข้าวและสวนยางพารา

ส่วนการจดทะเบียนที่ดิน เนื้อที่แปลงที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนน่าจะค่อยๆเพิ่มขึ้นใน ระยะต่อไป จาก 129 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2560 เป็น 139 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2580 และพื้นที่ราชพัสดุที่จดทะเบียนโดยกรมธนารักษ์ อาจเพิ่มขึ้นบ้างจาก 9 ล้านไร่เป็น 11 ล้านไร่ ในทางตรงกันข้ามพื้นที่ บางส่วนที่จัดสรรโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อาจต้องเปลี่ยนสถานะ เพื่อให้เอกชนหรือภาครัฐได้ใช้ประโยชน์ทางอื่น และเนื้อที่ที่ดินอื่นของรัฐจะลดลงไปด้วยเหตุผล เดียวกัน อย่างไรก็ตามรัฐจะยังคงควบคุมที่ดินไว้ได้ไม่ต่ำกว่า 180 ล้านไร่ หรือมากกว่าครึ่งหนึ่งของ พื้นที่ประเทศทั้งหมด

แผนภาพที่ 11. 1 การใช้ที่ดิน พ.ศ. 2500-2580



สรุปว่าถ้าหากการคาดการณ์ระดับประเทศข้างต้นไม่คลาดเคลื่อนห่างจากความจริงมาก ประเด็นนโยบายที่สำคัญสำหรับทุกรัฐบาลในอนาคตน่าจะเป็นปัญหาการกระจายความเจริญและ รายได้สู่ทุกภูมิภาคในประเทศ ซึ่งจะได้แสดงข้อมูลเพื่อพิจารณาในหัวข้อ 11.2 และ 11.3 ต่อไป

2. การคาดการณ์มิติด้านที่ดิน พ.ศ. 2580 ใน 7 ภาค

ก่อนที่จะนำเสนอฉากทัศน์ พ.ศ. 2580 ระดับภาคและจังหวัด นักวิจัยขอชี้แจงข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ 7 ภาคของประเทศที่จะใช้เพื่อสรุปข้อมูลก่อนที่จะเจาะลงไปถึงข้อมูลรายจังหวัดในหัวข้อที่ 11.4¹⁸⁷

ตารางที่ 11.4 ด้านล่างแสดงข้อมูลเนื้อที่ที่ดินและจำนวนประชากรในแต่ละภาค และตารางที่ 11.7 แสดงข้อมูลที่มาและระดับรายได้

ใน พ.ศ. 2560 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีทั้งหมด 20 จังหวัด และ 28% ของประชากรทั้งประเทศ มีที่ดินที่เอกชนได้รับกรรมสิทธิ์แล้ว 43% ของเนื้อที่ที่ดินเอกชนทั้งประเทศ แต่กลับสร้างรายได้ให้ประชากรเพียง 10% ของยอดทั้งประเทศเท่านั้น ซึ่งเมื่อคิดเป็นมูลค่าแล้วรายได้เฉลี่ยที่ประชากรจะได้รับเท่ากับ 80,000 บาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ 35 ของรายได้เฉลี่ยทั้งประเทศ

ตารางที่ 11. 4 ข้อมูลระดับภาค: พื้นที่ดินและจำนวนประชากร พ.ศ. 2560

ภูมิภาค	จำนวน จังหวัด	ที่ดินทั้งหมด		ที่ดินของรัฐ		ที่ดินส่วนบุคคล		ประชากร	
		ล้าน ไร่	% ของ ผลรวม ทั้งหมด	ล้านไร่	% ของ ผลรวม ทั้งหมด	ล้านไร่	% ของ ผลรวม ทั้งหมด	ล้าน	% ของ ผลรวม ทั้งหมด
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20	105.5	33	50.6	26	54.9	43	19.0	28
ภาคเหนือ	16	95.8	30	70.6	37	25.1	20	11.1	16
ภาคใต้	14	44.2	14	26.8	14	17.4	14	9.5	14
ภาคตะวันตก	7	35.2	11	27.1	14	8.1	6	4.4	6
ภาคกลาง	7	13.7	4	4.3	2	9.4	7	4.1	6
ภาคตะวันออก	8	22.8	7	12.4	6	10.1	8	5.8	8
กรุงเทพฯและปริมณฑล	5	3.5	1	0.3	0	3.2	2	15.2	22
รวมทั้งประเทศ	77	320.7	100	192.1	100	128.6	100	69.2	100

ที่มา: คาดการณ์ตามฉากทัศน์

ภาคอื่นที่ยังมีรายได้ต่ำคือภาคเหนือและภาคใต้ มีทั้งหมด 30 จังหวัด จำนวนประชากรประมาณ 30% และ ที่ดินเอกชนประมาณ 34% ของยอดทั้งประเทศ แต่รายได้เฉลี่ยเพียงร้อยละ 45 ถึง 65 ของค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ

ภาคตะวันตกและภาคกลางทั้งหมด 14 จังหวัด จำนวนประชากร 12% และที่ดินเอกชน 13% ของยอดทั้งประเทศ สามารถสร้างรายได้เฉลี่ยต่อคน ระดับ 85-100% ของค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ

¹⁸⁷ ในที่นี้เราได้แยกข้อมูล 5 จังหวัดชายแดน บวก นครปฐม สมุทรสงคราม เป็นภาคตะวันตก กรุงเทพฯและอีก 4 จังหวัดปริมณฑล เป็นอีกภาคหนึ่ง ส่วนภาคเหนือมี 16 จังหวัด รวมนครสวรรค์ อุทัยธานี และเพชรบูรณ์ และอีก 4 ภาครวม 49 จังหวัดที่เหลือ

ในภาคตะวันออก และกรุงเทพฯและปริมณฑล รวมทั้งหมด 13 จังหวัด ประชากร 30% ของยอดทั้งประเทศ มีที่ดินเอกชนเพียง 10% ของยอด แต่กลับสร้างรายได้ให้ประชากรสูงถึง 200-220% หรือ 2 เท่าของค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ

การรวมศูนย์การค้าและโรงงานในจังหวัดชายทะเล และรายได้จากภาคบริการอื่นที่เพิ่มขึ้นเร็ว เช่นการขนส่ง อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานโดยภาครัฐ ทั้งหมดนี้เป็นแหล่งบันดาลใจให้เยาวชนและคนในวัยทำงานย้ายมาจากภาคอีสานและภาคเหนือเพื่อหารายได้หรือโอกาสที่จะเปลี่ยนชีวิต และมีผลขับเคลื่อนราคาที่ดินและความมั่งคั่งของเจ้าของที่ดินชายทะเล เหตุการณ์เช่นนี้ที่เกิดจากพัฒนาการของเศรษฐกิจชายทะเลน่าจะมีผลต่อเนื่องตลอดระยะเวลาจากนี้ถึง พ.ศ. 2580

ตารางที่ 11. 5 ผลผลิตในแต่ละภูมิภาค อัตราส่วนต่อพื้นที่ส่วนบุคคล และจำนวนประชากร พ.ศ. 2560

ภูมิภาค	ประชากร		รายได้จากการผลิต		อัตราส่วนผลจากการผลิตต่อพื้นที่เอกชน		ผลผลิตต่อคน	
	ล้าน	% ของผลรวมทั้งหมด	ล้านล้านบาท	% ของผลรวมทั้งหมด	พันบาท/ไร่	% ของค่าเฉลี่ย	พันบาท/คน	% ของค่าเฉลี่ย
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19.0	28	1.50	10	27	23	79	35
ภาคเหนือ	11.1	16	1.14	7	45	38	102	46
ภาคใต้	9.5	14	1.37	9	79	66	145	65
ภาคตะวันตก	4.4	6	0.83	5	103	86	188	84
ภาคกลาง	4.1	6	0.93	6	98	81	226	101
ภาคตะวันออก	5.8	8	2.86	18	275	229	489	219
กรุงเทพฯและปริมณฑล	15.2	22	6.83	44	2,133	1,775	450	201
ยอดรวมทั้งประเทศ	69.2	100	15.45	100	120	100	223	100

ที่มา: การประมวลผลผู้วิจัย

ตารางที่ 11.6 แสดงข้อมูลคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรในแต่ละภาค โดยจำนวนประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนืออาจจะลดลงไป 3.6 ล้านคน และจำนวนคนที่อาศัยในจังหวัดรอบกรุงเทพฯ และภาคตะวันออกจะเพิ่มขึ้นประมาณเท่าๆกัน

ตารางที่ 11. 6 จำนวนประชากรที่อยู่ประจำถิ่นฐานใน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580

(หน่วยเป็นล้าน)

	กรุงเทพฯ และ ปริมณฑล	ภาค ตะวันออก	ภาคกลาง	ภาค ตะวันตก	ภาคใต้	ภาคเหนือ	ภาค ตะวันออก เฉียง เหนือ
2560	15.2	5.8	4.1	4.4	9.5	11.1	19.0
2580	18.1	6.6	3.9	4.3	9.5	10.1	16.6
การเปลี่ยนแปลง	3.0	0.8	-0.2	-0.1	0.0	-1.1	-2.5
ร้อยละ	19	13	-4	-2	0	-10	-13

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลสำมะโน

การคาดการณ์ พ.ศ. 2580, ข้อมูลสถิติและแผนภูมิภาพ

การนำเสนอต่อไปนี้ เป็นการเปรียบเทียบสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ เช่น

ก. การเคลื่อนย้ายของประชากร การเปลี่ยนแปลงจากชนบทไปสู่ความเป็นเมือง และการที่ประชากรมีอายุเพิ่มขึ้น

ข. รายได้จากภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ

ค. การใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ชุมชนและสิ่งก่อสร้าง พื้นที่น้ำ ป่าไม้ และอื่นๆ

ง. การใช้พื้นที่ในการเพาะปลูกพืชสำคัญ เช่น นาข้าว พืชไร่ สวนยางและปาล์ม และอื่นๆ

จ. การจดทะเบียนที่ดิน ได้แก่ ที่ดินเอกชน สปก. ราชพัสดุ และที่ดินอื่นๆของรัฐ

ตาราง 11.7 ข้างล่างแสดงที่มาของรายได้เฉลี่ยต่อจำนวนประชากรในแต่ละภาคโดยการนำรายได้ที่สร้างขึ้นในแต่ละกลุ่มกิจกรรม (เกษตร อุตสาหกรรม และบริการ) มาหารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยในภาคนั้น¹⁸⁸ และเพื่อประเมินประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่เป็นจำนวนเงินต่อกำลังซื้อของประชาชนหารด้วยตัวเลขคาดการณ์รายได้ พ.ศ. 2580 ด้วยดัชนีเงินเฟ้อ (การลดลงของค่าเงิน) ตั้งแต่ พ.ศ. 2560

¹⁸⁸ ข้อมูลรายได้ประชาชาติระดับจังหวัด (Gross Provincial Product) ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 11. 7 ที่มาของรายได้ ตามภูมิภาคใน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580

(พันบาทต่อคน: ราคา พ.ศ. 2560)

	ภาคเกษตรกรรม			ภาคอุตสาหกรรม			ภาคบริการ			รายได้รวม		
	2560	2580	ผลต่าง	2560	2580	ผลต่าง	2017	2037	ผลต่าง	2560	2580	ผลต่าง
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	16	30	14	20	45	25	42	73	30	79	149	70
ภาคเหนือ	27	50	23	25	43	18	51	82	31	102	174	72
ภาคใต้	34	51	18	29	43	14	82	152	70	145	246	101
ภาคตะวันตก	25	39	14	90	214	124	73	114	41	188	367	179
ภาคกลาง	22	35	13	134	235	101	70	99	29	226	369	143
ภาคตะวันออก	33	33	0	327	452	124	129	214	84	489	708	218
กรุงเทพฯปริมณฑล	2	3	0	111	117	7	336	467	131	450	587	137
ทั่วประเทศ	20	31	11	79	124	45	125	206	81	223	361	137

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลสำมะโนและข้อมูลสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

*อัตราส่วนของ GDP ที่สร้างขึ้นในแต่ละภาคส่วนต่อประชากรที่อาศัยอยู่ทั้งหมด

ข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในตาราง 11.7 นี้เป็นประมาณการรายจังหวัด ซึ่งนักวิจัยต้องยอมรับว่า อาจจะบิดเบือนในบางกรณี เช่นประชาชนที่อาศัยที่หนึ่งทำงานอีกที่หนึ่ง หรือรายได้ที่สร้างขึ้นโดยกิจกรรมที่หนึ่งอาจรายงาน ณ อีกจุดหนึ่ง เป็นต้น¹⁸⁹

อย่างไรก็ตามข้อมูลรายได้ที่สร้างขึ้นในกิจกรรมต่างๆ เป็นการประเมินรายได้เบื้องต้น และไม่สามารถสะท้อนผลจากการแบ่งบันรายได้โดยบริษัทหรือเจ้าของกิจกรรม หรือการเรียกเก็บภาษี และการจัดสวัสดิการโดยรัฐ

ตารางที่ 11.7 แสดงคาดการณ์ตามฉันทศน์ว่าการขยายกิจกรรมเศรษฐกิจ (GDP) จะมีผลให้ค่าเฉลี่ยของรายได้ต่อคนเพิ่มขึ้นจาก 223,000 บาท เป็น 361,000 บาท ใน พ.ศ. 2580 ซึ่งประมาณกว่า 60% จะกระจายสู่ครัวเรือนผ่านช่องทางต่างๆ เช่นค่าจ้าง สวัสดิการภาครัฐและเอกชน กำไรจากธุรกิจ ค่าเช่า เงินปันผล มูลค่าหุ้นและที่ดินที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น และส่วนที่เหลือภาครัฐจะนำมาใช้เป็นงบประมาณเงินเดือนและค่าใช้จ่ายอื่นในการให้บริการและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ใน พ.ศ. 2580 ครัวเรือนที่มีสมาชิก 3-4 คน โดยเฉลี่ยจะมีรายได้ถึง หนึ่งล้านบาทต่อปี หรือ 80,000 บาทต่อเดือน สูงกว่า พ.ศ. 2560 ประมาณ 60% เช่นกัน (ข้อมูลแถวล่างคอลัมน์ขวามือในตารางที่ 11.7) ปัจจัยที่สำคัญก็คือการจ้างงานในภาคบริการ ตามด้วยภาคอุตสาหกรรม ส่วนรายได้ภาคเกษตร แม้จะเพิ่มขึ้นบ้าง มีมูลค่าไม่ถึงร้อยละ 8 ของรายได้ทั้งหมด

¹⁸⁹ อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญคือการบันทึกรายได้จากแหล่งน้ำมันและก๊าซนอกชายฝั่ง ที่รวมในสถิติรายได้ (GDP) ของจังหวัดระยอง

ใน 3 ภาคที่มีรายได้ต่ำ และกรุงเทพฯและปริมณฑล รายได้ภาคบริการจะเพิ่มขึ้นมากกว่า รายได้จากกิจกรรมอื่น (ดูคอลัมน์ ผลต่างในตารางที่ 11.7) แต่ในภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาค ตะวันออก รายได้ภาคอุตสาหกรรมมีโอกาสเพิ่มขึ้นเท่ากับหรือมากกว่าภาคบริการ

การแสดงผลข้อมูลเป็นรูปภาพ

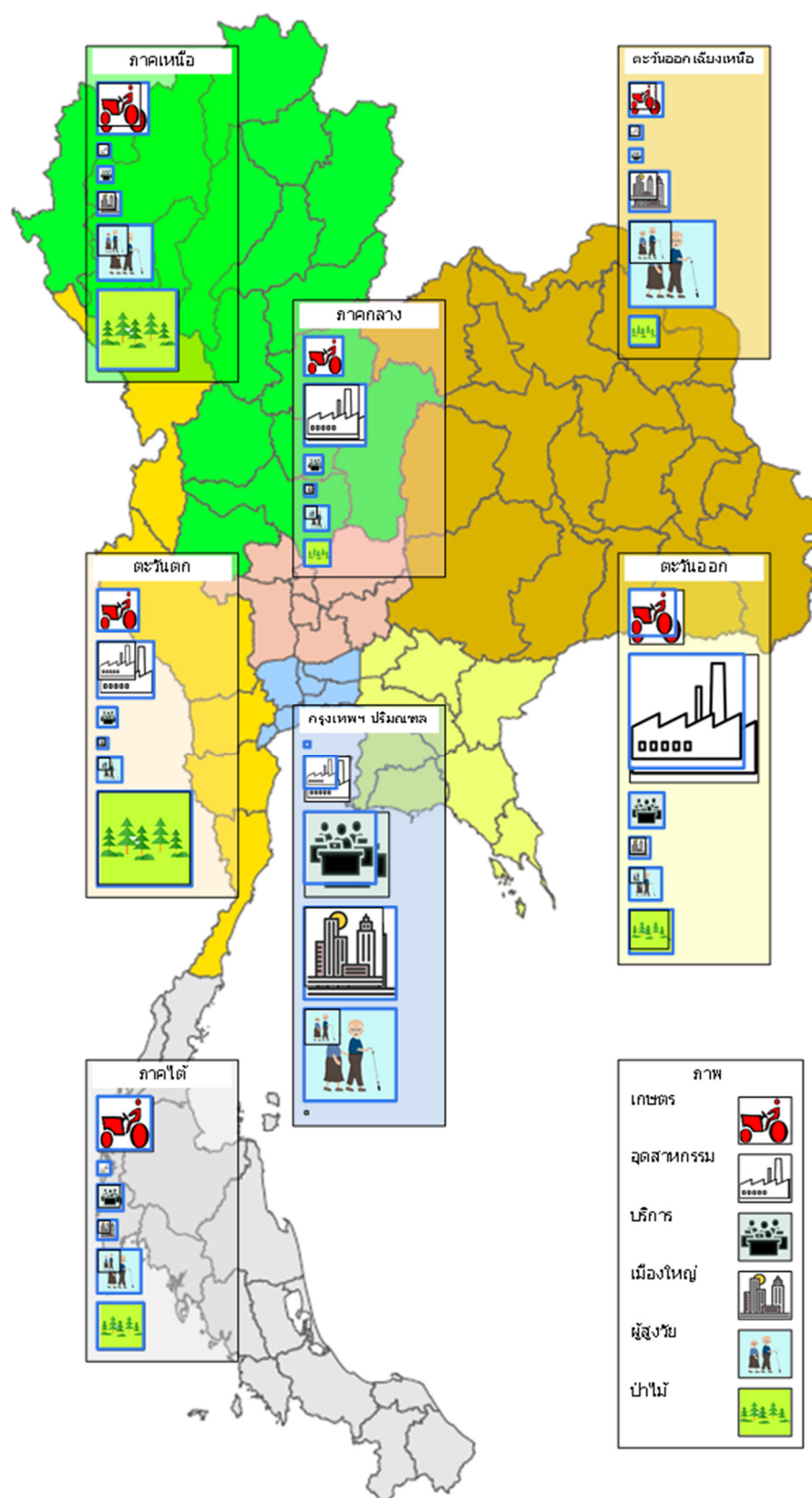
การเปลี่ยนแปลงของรายได้และการเคลื่อนย้ายของประชาชน จะมีผลกระทบต่อการใช้ ประโยชน์ที่ดินและนโยบายภาครัฐในการกำกับดูแลที่ดินทั้งของรัฐและของเอกชน และเพื่อแสดง ฉากทัศน์ระดับภาคและจังหวัด นักวิจัยจึงได้นำข้อมูลสถิติจากตารางในภาคผนวก มาจัดทำแผนภูมิ รูปภาพ เช่นรูปที่ 11.2 ข้างล่าง

ข้อมูลเปรียบเทียบในแต่ละมิติถูกแสดงโดยรูปภาพเฉพาะ เช่น รูปรถไฟเป็นภาพแสดงรายได้ ภาคเกษตร และขนาดของรูปภาพแสดงความสำคัญของกิจกรรม จำนวนคน หรือเนื้อที่นั้นๆ เปรียบเทียบกับภาคหรือจังหวัดอื่น ส่วนข้อมูล พ.ศ. 2560 ขอบภาพเป็นสีดำ และข้อมูลคาดการณ์ พ.ศ. 2580 ขอบภาพเป็นสีน้ำเงินทับกัน แต่ว่าหากข้อมูลทั้งสองปีมีค่าเท่ากันหรือเท่ากันจะเห็นขอบ สีดำสีเดียว

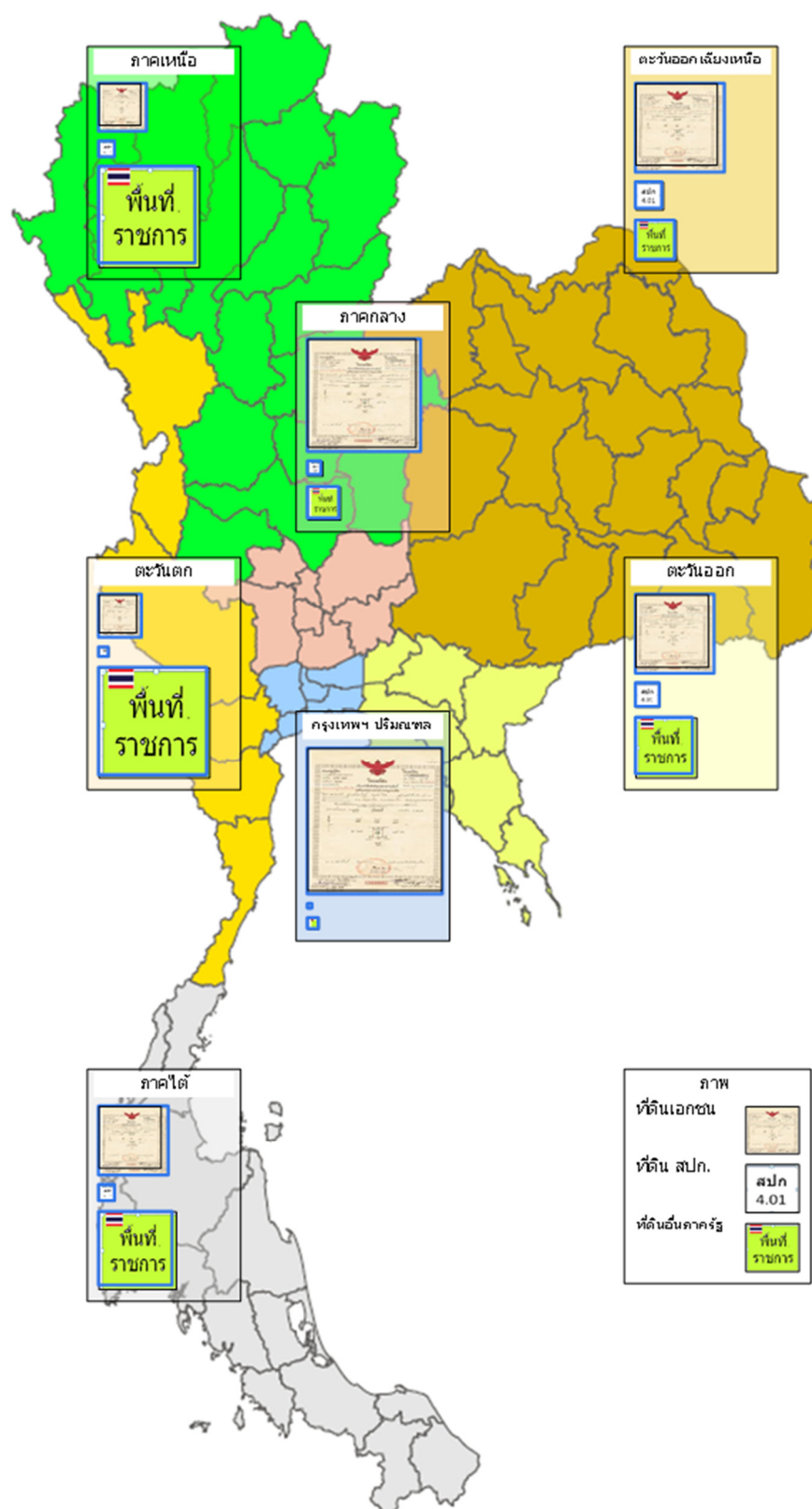
รูปที่ 11.2 และรูปอื่น ๆ ที่ตามมาแสดงสถานการณ์เมื่อ พ.ศ. 2560 และคาดการณ์ตามฉาก ทัศน์ พ.ศ. 2580 ใน 7 ภาคของประเทศ รูปที่ 11.2 ทำให้เห็นว่าแต่ละภาคมีความโดดเด่นในมิติที่ ต่างกัน เช่น ภาคเหนือและภาคตะวันตกป่าไม้มีเนื้อที่กว้างใหญ่มาก ภาคใต้ป่าไม้เหลือไม่มากเท่า และรายได้ภาคเกษตรค่อนข้างสำคัญ รายได้จากโรงงานกระจุกอยู่ในภาคกลางและภาคตะวันออก รายได้ภาคบริการกระจุกอยู่ที่กรุงเทพฯและปริมณฑลที่เป็นเขตเมืองใหญ่¹⁹⁰ และ คนสูงวัย (อายุ 65 ปีขึ้นไป) ส่วนใหญ่อยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกรุงเทพฯและปริมณฑล

¹⁹⁰ ในที่นี้ เมืองใหญ่คือเมืองที่มี หรือคาดว่าจะมี จำนวนประชากรตั้งแต่ 300,000 คนขึ้นไป ตามนิยามของกองประชากรแห่ง สหประชาชาติ ซึ่งทั้งหมด 28 เมืองในประเทศไทย

แผนภาพที่ 11. 2 สภาพแวดล้อมของแต่ละภูมิภาค พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580



แผนภาพที่ 11. 3 การจดทะเบียนที่ดิน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580



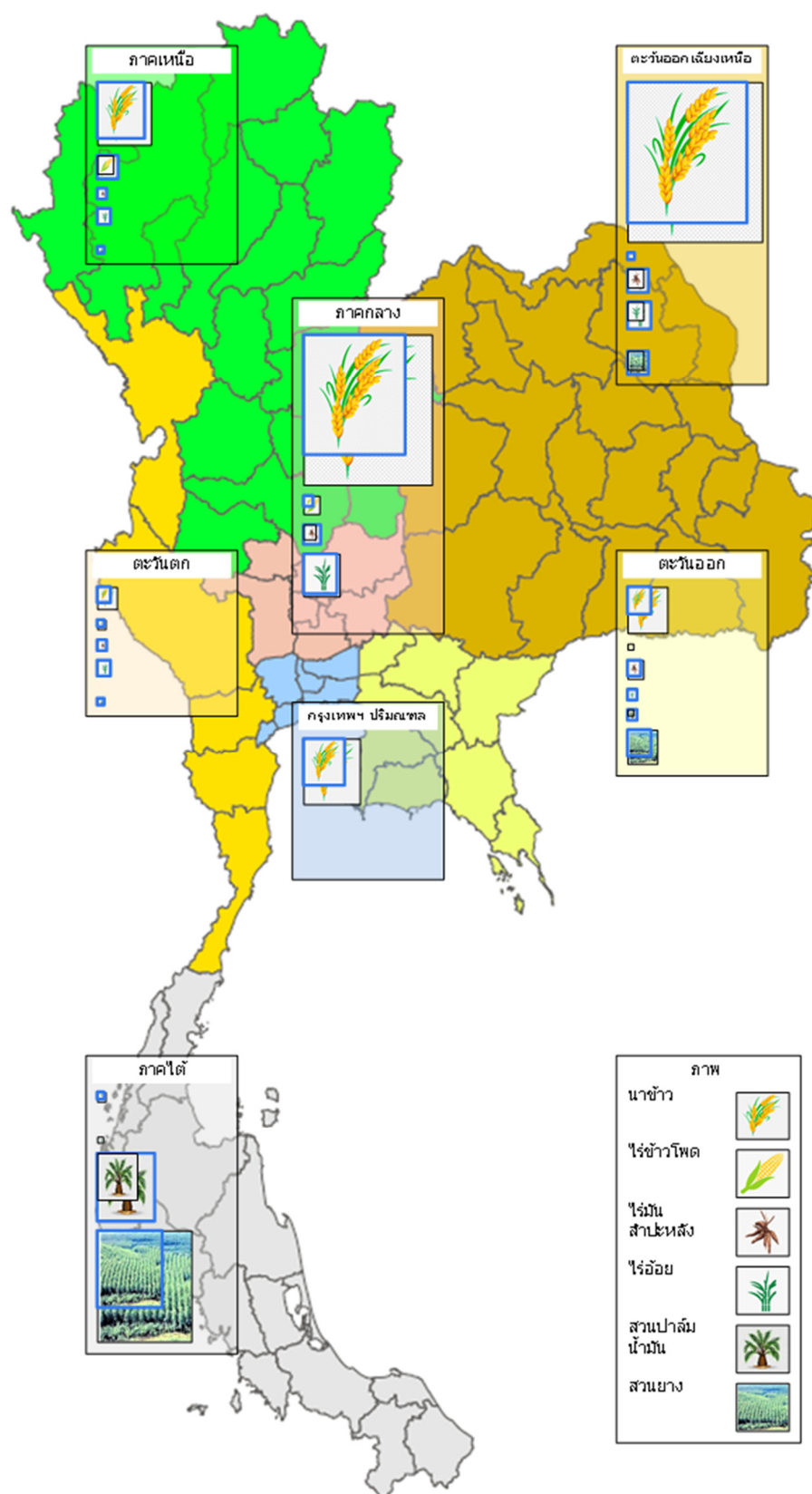
การเปลี่ยนแปลงจาก พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2580 ตามฉกทศน์ เนื้อที่ป่าไม้จะลดลงไปบ้าง ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รายได้ภาคเกษตรจะมีความสำคัญมากขึ้นในสองภาคนี้ และลดน้อยลงในภาคกลางและภาคตะวันออก รายได้ภาคอุตสาหกรรมจะสำคัญมากยิ่งขึ้นในภาคกลาง ภาคตะวันตก ภาคตะวันออก และกรุงเทพฯและปริมณฑล การรวมศูนย์ภาคบริการที่ กรุงเทพฯและปริมณฑลอาจจะน้อยลงโดยการกระจายกิจกรรมสู่ภาคอื่น จำนวนประชากรในเมืองใหญ่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเพิ่มขึ้น และกรุงเทพฯและปริมณฑลจะเพิ่มขึ้น จำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นมากในทุกๆ ภาค

รูปที่ 11.3 แสดงความแตกต่างเรื่องการจดทะเบียนและให้เอกสิทธิ์ที่ดิน โดยที่ดินในภาคกลาง และกรุงเทพฯและปริมณฑลส่วนใหญ่เป็นที่ดินเอกชน (โฉนด นส3. ใบจอง) การจัดสรรที่ดินโดย ส.ป.ก. ส่วนใหญ่จัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออกและภาคใต้ ภาคที่มีเนื้อที่สำคัญที่เป็นของรัฐประเภทอื่น (นอกจาก ส.ป.ก.) คือภาคเหนือ ตะวันตก ตะวันออก และใต้

ตามฉกทศน์ที่นักวิจัยได้สร้างไว้ การจดทะเบียนที่ดินในแต่ละภูมิภาคจะไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงจาก พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2580 โดยพื้นที่เอกชนอาจเพิ่มขึ้นเล็กน้อยตามที่ได้แสดงไว้ในรูปที่ 11.3 ข้างบน

รูปที่ 11.4 แสดงเนื้อที่ที่ใช้ในการเกษตรประเภทต่างๆ คิดเป็นสัดส่วนของเนื้อที่ทำเกษตรทั้งภาค จะเห็นได้ว่านาข้าวแม้จะลดเนื้อที่ลง ยังเป็นเนื้อที่สำคัญในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง สวนยางพาราอาจจะลดเนื้อที่ลงในภาคใต้และภาคตะวันออกโดยสวนปาล์มน้ำมันเป็นอีกทางเลือกในภาคใต้ ไร่อ้อยเป็นพืชรองในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และข้าวโพดยังใช้เนื้อที่มาก เฉพาะในภาคเหนือ

แผนภาพที่ 11. 4 พื้นที่เพาะปลูก พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580

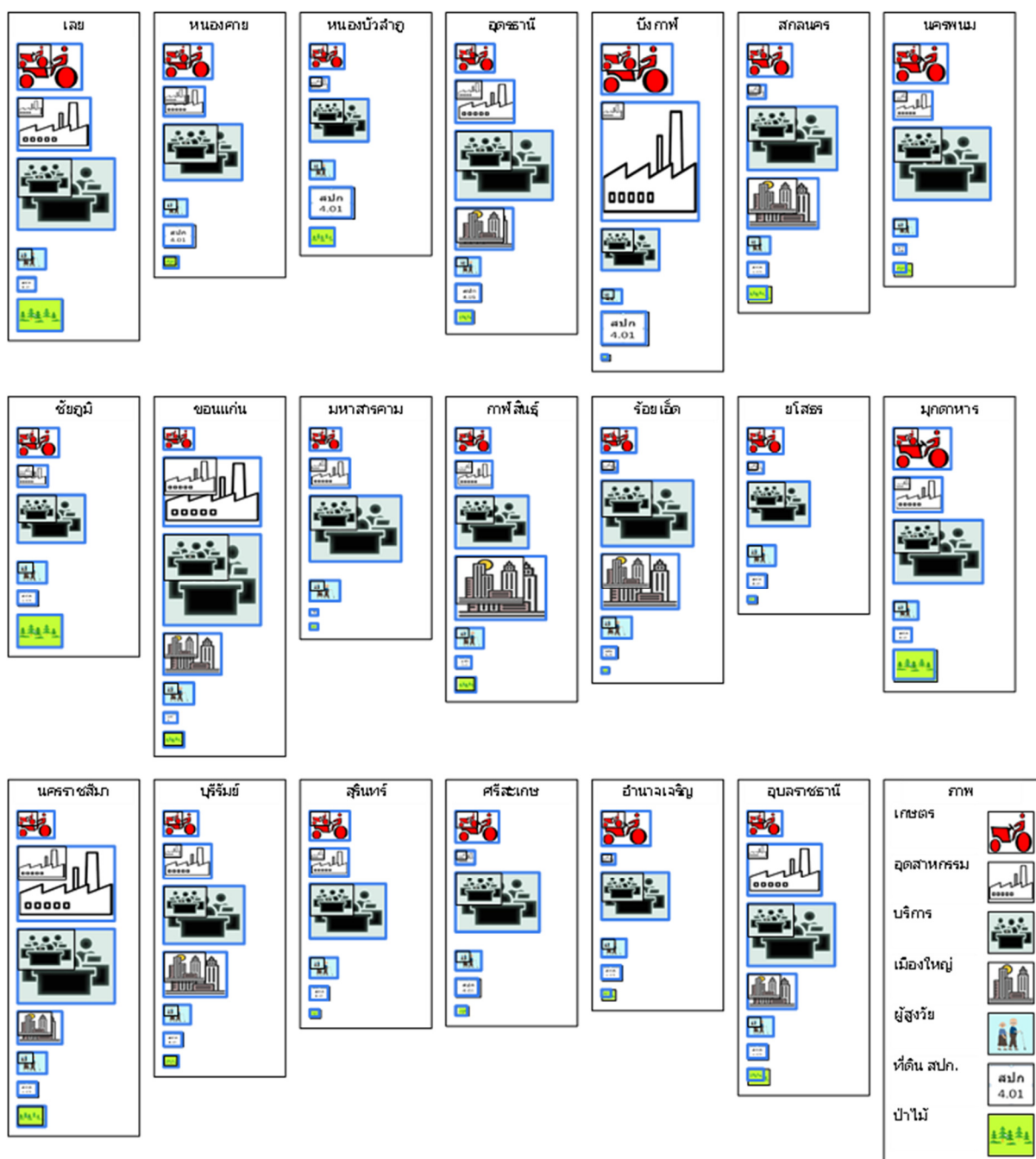


3. การคาดการณ์ พ.ศ. 2580 ระดับจังหวัด

แผนภูมิที่แสดงข้อมูลต่อจากนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์ปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ไว้ตามฉากทัศน์สำหรับจังหวัดในแต่ละภาค

ก. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

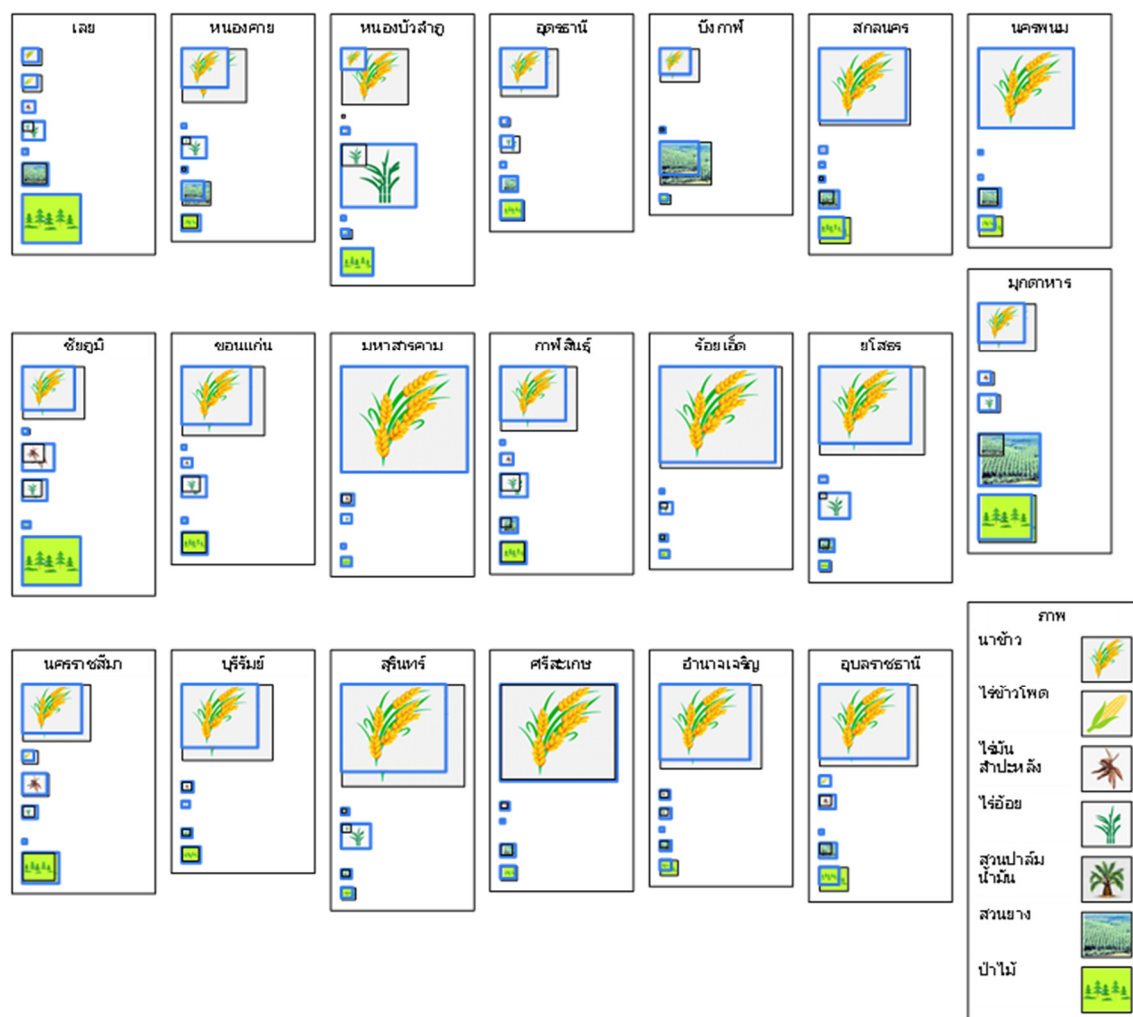
แผนภาพที่ 11. 5 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580



ในรูปที่ 11.5 จะเห็นว่ารายได้ภาคเกษตรและภาคบริการสำคัญในเกือบทุกจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยกเว้นบางจังหวัดที่มีอุตสาหกรรมเหมืองหรือโรงงานแปรรูปวัตถุดิบ เช่น

จังหวัดเลย บึงกาฬ อุดรธานี ขอนแก่น นครราชสีมา และอุบลราชธานี บางจังหวัดกำลังเปลี่ยนสภาพจากเขตชนบทโดยการขยายจากเมืองขนาดกลางเป็นเมืองใหญ่ เช่น กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด และสกลนคร เป็นต้น และการค้นร่นตราหาพื้นที่เพื่อเพิ่มรายได้เป็นผลให้เนื้อที่ป่าไม้หมดสิ้นหรือเหลือน้อยมากในทุกจังหวัดนอกจาก เลย ชัยภูมิ และมุกดาหาร

แผนภาพที่ 11. 6 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: รูปแบบการเพาะปลูก พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580



การทำนาเป็นภารกิจสำคัญในทุกจังหวัดนอกจากจังหวัดเลย โดยเฉพาะในจังหวัดมหาสารคาม และร้อยเอ็ด นาข้าวใช้เนื้อที่ถึง 80% ของเนื้อที่ทำเกษตรทั้งจังหวัด ผลผลิตด้านเกษตรอื่นที่สำคัญมีอ้อยในจังหวัดหนองบัวลำภู สวนยางพาราในจังหวัดมุกดาหาร บึงกาฬ และ เลย ระดับรายได้จากนาข้าวที่ค่อนข้างต่ำทำให้เกษตรกรหาทางเลือกอื่นเช่น ใช้ที่นาปลูกพืชอื่น หรือใช้ที่เป็นโคกหรือดอนปลูกพืชไร่ เป็นต้น

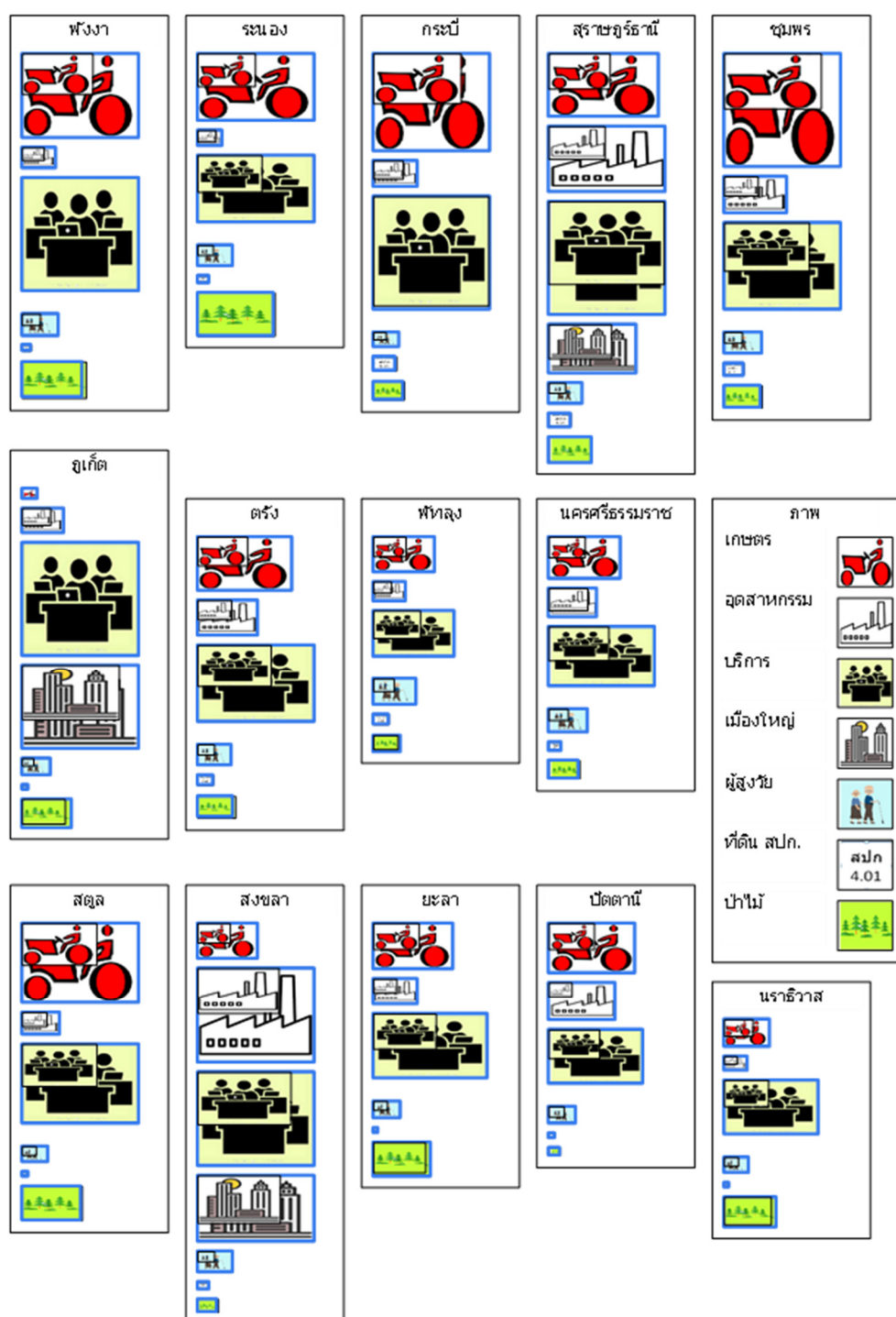
จังหวัดส่วนใหญ่ในภาคเหนือสร้างรายได้จากการผสมผสานระหว่างการเกษตรและภาคบริการรวมการท่องเที่ยว โดยใช้ประโยชน์จากภูเขา ภูมิประเทศที่เป็นป่าไม้ ความหลากหลายของชาติพันธุ์และวัฒนธรรม และฝีมือทางศิลปะและหัตถกรรม หลายจังหวัดมีรายได้ขึ้นจากเหมืองหรือโรงงาน เช่น เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และกำแพงเพชร เป็นต้น มีเพียง 4 จังหวัดที่มีเมืองใหญ่คือ เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง

การเปลี่ยนแปลงจาก พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2580 เนื้อที่ป่าไม้จะลดลงไปบ้างและรายได้ภาคบริการเพิ่มขึ้นมากพอสมควรในทุกจังหวัด และรายได้ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในหลายจังหวัด เช่น ลำพูน ลำปาง กำแพงเพชร และอุทัยธานี เป็นต้น

ค. ภาคใต้

จังหวัดในภาคใต้มีฝนตกชุกและมีรายได้จากการประมงและการเกษตร โดยเฉพาะสวนยางพารา หลายจังหวัดมีรายได้สำคัญจากการค้าและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเช่น ภูเก็ต สงขลา พังงา และกระบี่ ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ชุมพร สงขลา และปัตตานี มีโอกาสเพิ่มรายได้ภาคอุตสาหกรรม

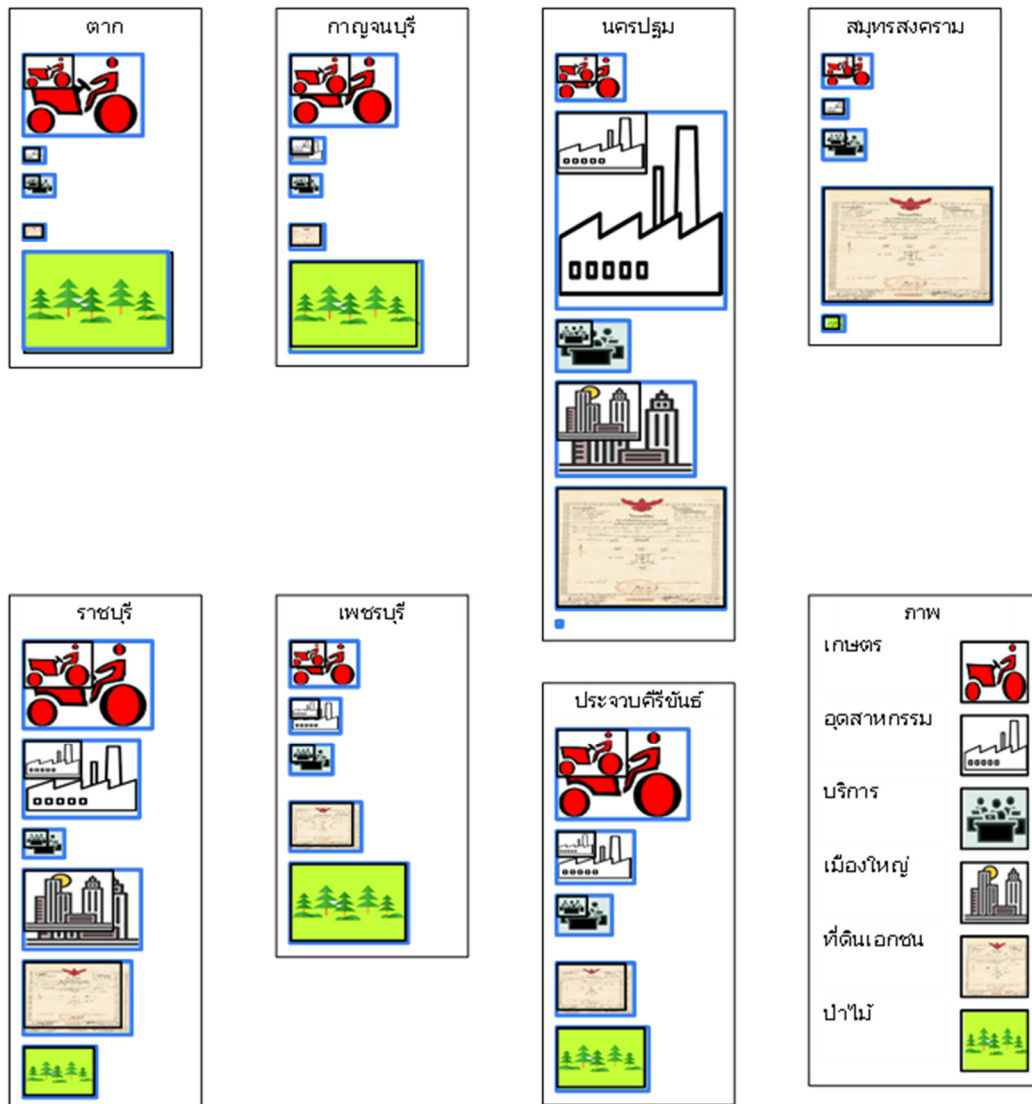
แผนภาพที่ 11. 8 จังหวัดในภาคใต้ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580



ง. ภาคตะวันตก

พรมแดนของภาคตะวันตกมีพื้นที่ป่ากว้างใหญ่ไพศาลและมีรายได้สูงจากภาคเกษตรกรรม 2 จังหวัดคือ ราชบุรี และนครปฐมที่นักวิจัยได้รวมอยู่ในภาคตะวันตกนี้ เป็นเมืองใหญ่ที่เติบโตและอุตสาหกรรมที่อาจขยายรายได้ จังหวัดที่มีป่าเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของรัฐ ที่เอกชนจึ้น้อยมาก ยกเว้นจังหวัดนครปฐมและสมุทรสงครามที่ดินมากถึง 90% เป็นของเอกชน

แผนภาพที่ 11. 9 จังหวัดในภาคตะวันตก พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580

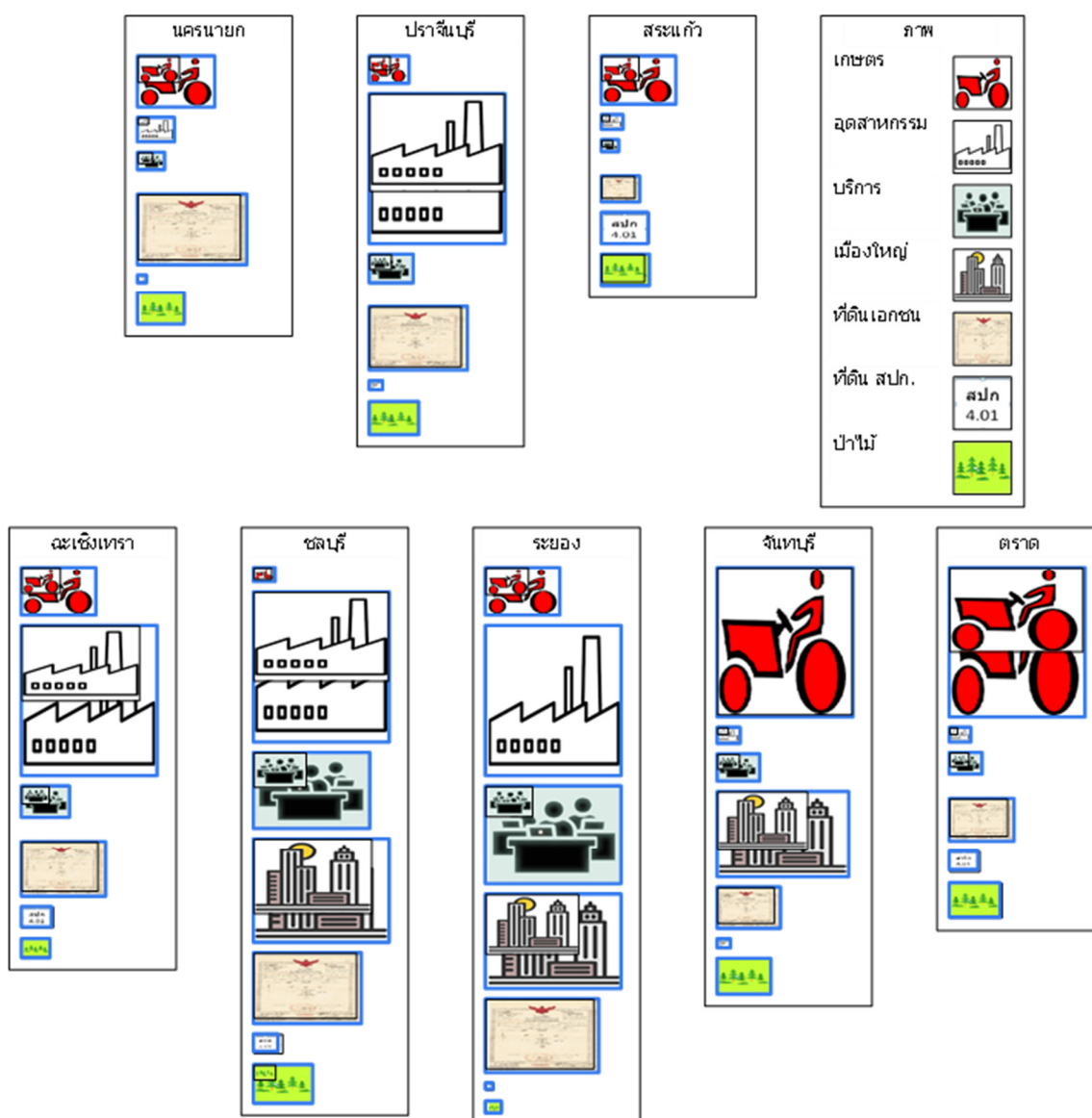


จ. ภาคตะวันออก

ภาคตะวันออกมีโรงงานสำคัญใน 4 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และ ปราจีนบุรี อีก 2 จังหวัด จันทบุรีและตราด มีรายได้สูงจากภาคเกษตรและภาคบริการรวมการค้าและการท่องเที่ยว ยังมี 2 จังหวัดที่มีรายได้ต่ำ คือสระแก้วและนครนายก

ส่วนสามจังหวัดชายแดน คือจันทบุรี ตราด และสระแก้ว ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของภาครัฐ มีพื้นที่ภูเขาและป่า ที่ดินเอกชนจดทะเบียนโดยกรมที่ดินมีเพียง 20-35% ของเนื้อที่ทั้งจังหวัด แต่ในจังหวัดอื่นของภาคตะวันออกที่ดินเอกชนมีเนื้อที่ 50-70% ของเนื้อที่ทั้งหมด

แผนภาพที่ 11. 10 จังหวัดในภาคตะวันออก พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580



2 จังหวัดอุตสาหกรรม ฉะเชิงเทรา และระยอง รายได้ภาคเกษตรยังสำคัญ จังหวัดชลบุรีและระยองมีรายได้ภาคบริการหลายประเภทรวมการค้า ขนส่ง และการท่องเที่ยว กำลังขยายตัวของ

จำนวนประชากรและเขตเมืองใหญ่ ตามแผนของรัฐบาลที่รวมทุนเอกชนใหญ่ทั้งในและนอกประเทศ เพื่อสร้าง 'ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก'

มรดกทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรมเศรษฐกิจทั้งเก่าและใหม่ และความตั้งใจของรัฐบาลที่จะเร่งรัดพัฒนา 3 จังหวัดชายทะเลเพื่อเพิ่มสมรรถภาพในการแข่งขันในตลาดอาเซียนและตลาดโลก ทั้งหมดนี้ทำให้การจัดผังเมืองและการควบคุมการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์มีผลกระทบต่อผู้ที่อยู่อาศัย ทรัพยากรและกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่แล้ว และเป็นโอกาสที่เจ้าของที่ดินจะได้รับกำไรจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ จึงมีปัญหว่ากฎหมายและระเบียบต่างๆอาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการหลายด้าน เช่น การควบคุมการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเป็นธรรมต่อคนที่อยู่มาก่อน การรักษาหรือปรับปรุงทรัพยากรดินและน้ำที่มีค่า หรือการพัฒนาพื้นที่เมืองและรอบเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนที่เข้ามาอยู่อาศัยในระดับค่าครองชีพที่เขารับได้

ฉ. ภาคกลาง

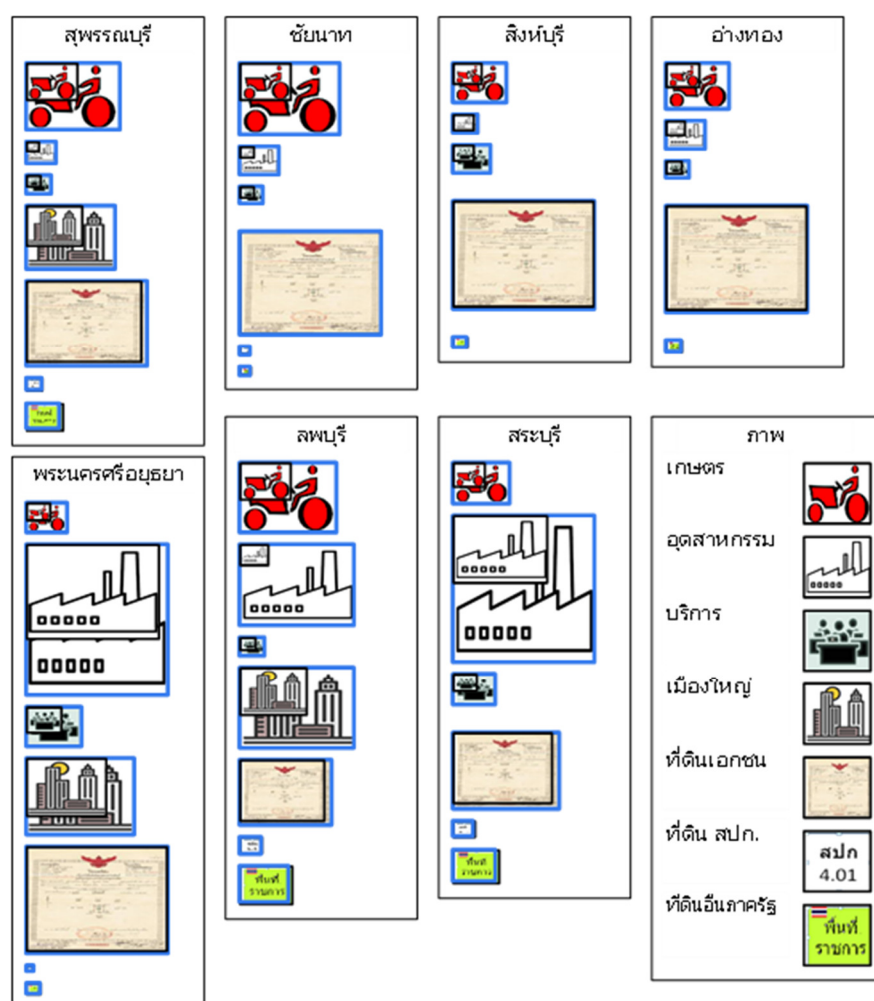
7 จังหวัดภาคกลางมีรายได้ภาคบริการน้อยและรายได้จากเกษตรที่อาจไม่สูงแต่มีความสำคัญกว่าภาคบริการ อาจเป็นเพราะว่าอยู่ใกล้กรุงเทพฯและปริมณฑล

3 จังหวัด สระบุรี ลพบุรี และพระนครศรีอยุธยา มีรายได้สำคัญจากเหมืองและกิจกรรมภาคอุตสาหกรรมต่างๆ รายได้นี้มีโอกาสเพิ่มขึ้นมากในอนาคตเนื่องจากตำแหน่งที่อยู่กลางประเทศและไม่ห่างจากเขตเศรษฐกิจชายทะเล

ที่ดินประมาณ 90% เป็นของเอกชนใน 4 จังหวัดคือ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ชัยนาท และสิงห์บุรี ส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ลพบุรี และสระบุรี มีที่ดินเอกชน 70% 60% และ 50% ตามลำดับ

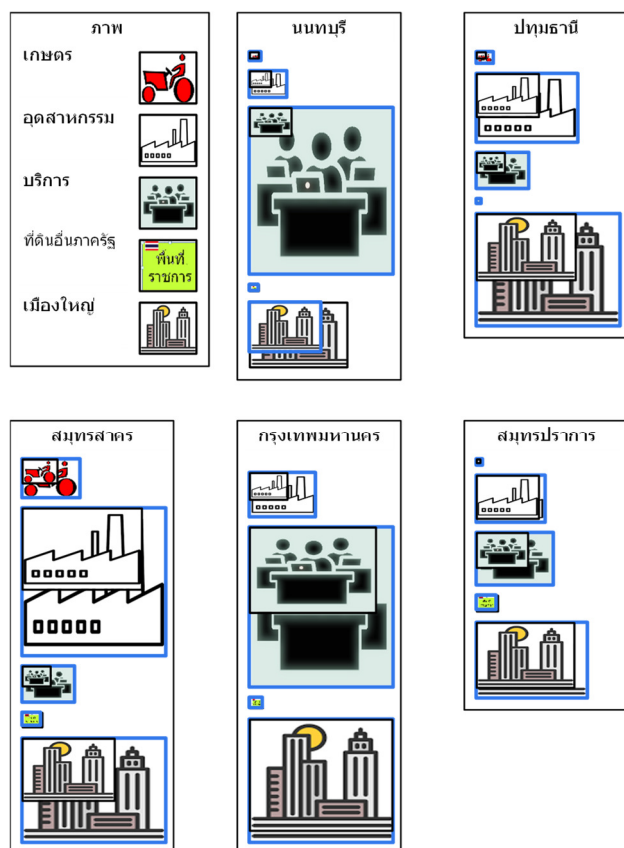
เมืองที่อาจเป็นเมืองใหญ่ใน พ.ศ. 2580 คือ สุพรรณบุรี ลพบุรี และ อยุธยา

แผนภาพที่ 11. 11 จังหวัดในภาคกลาง พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580



ช. กรุงเทพฯและปริมณฑล

แผนภาพที่ 11. 12 กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2580



ภาพสุดท้ายของงานวิจัยนี้แสดงการคาดการณ์สำหรับกรุงเทพฯ และ 4 จังหวัดโดยรอบที่มีพื้นที่เกษตรเหลืออยู่เพียงเล็กน้อย และพื้นที่เมืองที่ขยายเนื้อที่เรื่อยๆ ตามที่รัฐบาลและกรุงเทพมหานครสนับสนุนโดยการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะทำให้ภาคบริการของเอกชนเติบโต และมูลค่าอสังหาริมทรัพย์และที่ดินเพิ่มสูงขึ้นตาม

ตามคาดการณ์ฉกทศน์ พ.ศ. 2580 ทั้งรายได้ภาคอุตสาหกรรมและจำนวนผู้อยู่อาศัยจะเพิ่มขึ้นมากในจังหวัดสมุทรสาครและปทุมธานี รายได้ภาคบริการจะเพิ่มขึ้นมากในจังหวัดนนทบุรีและกรุงเทพฯ

ใน 5 จังหวัดนี้ 85-95% ของเนื้อที่เป็นของเอกชน ที่ดินของรัฐจึงเหลือ 5-10%

4. ความท้าทายด้านผังเมืองและการกำกับดูแลที่ดินใน พ.ศ. 2580

ในบทนี้นักวิจัยได้อธิบายระบบประมวลข้อมูลในอดีตเพื่อสร้างฉกทศน์เชิงสถิติของประเทศและจังหวัดต่างๆใน พ.ศ. 2580 รวบรวมเครื่องมือสร้างภาพกราฟิกเพื่อมองดูผลการคาดการณ์สถานะเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและราคาซื้อขายที่ดิน และอาจจะเป็นเหตุให้รัฐบาลและสังคมต้องพิจารณาเป้าหมายและวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงผังเมือง รวมถึงการต่อรองเกี่ยวกับกิจกรรมและการก่อสร้างบนแปลงที่ดิน และการหางบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่โดยรอบ

ที่จริงการจดทะเบียนและกำกับดูแลที่ดินมีวัตถุประสงค์ใหญ่กว่าหรือกว้างกว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อคงไว้ในสภาพเดิม และน่าจะต้องวัดความสำเร็จจากการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มประโยชน์ที่ทุกภาคส่วนยอมรับ ในงานนี้เราได้พยายามรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นในหลายมิติเพื่อพิจารณาด้วยกันซึ่งบ้างแตกต่างกันมากระดับภาคหรือจังหวัด และบ้างผูกพันกันแบบแยกไม่ออก ทำให้ดูเหมือนว่าสภาพที่รับมาจากอดีตไม่อาจจะเปลี่ยนได้สักเท่าไร แต่ถ้าหากสังคมและผู้ประกอบการสามารถตกลงกันและดำเนินการด้วยกันโดยได้รับการสนับสนุนจากทางราชการทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยประสานงานกันทั้งฝ่ายผังเมือง เศรษฐกิจ และให้ความใส่ใจต่อความเป็นอยู่ของคนทุกวัย เช่นเด็ก

ผู้ใหญ่ และคนชรา การกำกับดูแลที่ดินสามารถเปลี่ยนไปในทางที่ดีควบคู่กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและลดมลพิษ

5. ข้อเสนอแนะ

1) เศรษฐกิจและสังคมประเทศไทย

ก. ฉากทัศน์สู่อนาคตในปี 2580 ประเมินการว่า GDP รายได้โดยเฉลี่ย ขยายตัวในอัตราร้อยละ 2.8 ต่อปี มีผลให้รายได้ พ.ศ. 2580 สูงกว่า พ.ศ. 2560 ประมาณ 75% มีค่าเฉลี่ยหนึ่งล้านบาทต่อคนต่อปีในราคาปัจจุบัน ภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมน่าจะลดสัดส่วนใน GDP เล็กน้อย และยอดรวมภาคบริการเพิ่มจาก 56% เป็น 57% หรือแทบไม่เพิ่มขึ้นในโลก new normal¹⁹¹

ข. จำนวนประชากรทั้งประเทศน่าจะคงที่ประมาณ 69 ล้านคนแต่จำนวนผู้สูงวัยที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปจะเพิ่มจาก 8 ล้านเป็น 17 ล้าน (ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ต่ำ) และด้วยการย้ายถิ่นเพื่อหาโอกาสและรายได้ของเยาวชนและผู้ที่ต้องเลี้ยงครอบครัว จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคตะวันออกอาจเพิ่มจาก 24 ล้านเป็น 29 ล้านคน และจำนวนคนในภาคอื่นโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะลดลงไปตามลำดับ ขณะเดียวกันการโยกย้ายเข้าอาศัยอยู่ในเมืองและการขยายกิจกรรมในเมืองใหญ่และเมืองรองในแต่ละภาคจะมีผลให้จำนวนผู้คนวัยทำงานในชนบทลดลงไปเรื่อย ๆ

ค. การย้ายจากชนบทไปอยู่ในเมืองหรือชานเมืองคงเกิดขึ้นต่อเนื่องและเรื่อย ๆ เนื่องจากว่ารายได้ในภาคเกษตรยังต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ

อนึ่ง การเพิ่มจำนวนประชากรและกิจกรรมพาณิชย์ในเมืองจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายรัฐในทุกด้าน

การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดข้างต้นเป็นผลของการตัดสินใจของบุคคล ครอบครัว ชุมชนผู้ประกอบการ บริษัท และหน่วยงานต่างๆ ที่มักจะมีผลต่อเนื่องซึ่งกันและกัน ค่อยๆ เปลี่ยนทิศทางของการเคลื่อนไหว ยกเว้นกรณีเหตุการณ์ฉุกเฉิน

2) ภาวะโลกร้อน พลังงานหมุนเวียน และการลดมลพิษ

ในระยะเวลาอันใกล้ประชาชนและรัฐบาลทั่วโลกกำลังให้ความสนใจพิเศษแก่เทคโนโลยีและนโยบายที่ควรใช้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้พลังงานและวัตถุดิบในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน สำหรับประเทศที่มีทั้งอุณหภูมิร้อนและน้ำฝนปริมาณมากเหมือนประเทศไทยและเคยใช้พลังงานและวัตถุดิบนำเข้าไปในรูปแบบถ่านหิน ปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงนี้จึงอาจเป็นโอกาสที่จะขยายรายได้ภาคเกษตรและกิจกรรมพาณิชย์และอุตสาหกรรมในประเทศ โดยเฉพาะในหลายพื้นที่ที่ประสบปัญหาจากการถดถอยของตลาดและราคาของผลิตภัณฑ์เกษตรในระยะเวลาที่ผ่านมา

¹⁹¹ ภาคบริการหลัง COVID กิจกรรมบางประเภทอาจไม่รุ่งเรืองเหมือนเมื่อก่อน และมีกิจกรรมประเภทอื่นขยายตลาดแทนที่

3) สถานการณ์ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิทธิในที่ดิน

ก. ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ยุคสมัยที่รัฐบาลสนับสนุนการขยายพื้นที่ทำเกษตรและเร่งออกเอกสารสิทธิในรูปแบบ น.ส.3 และโฉนด ที่ให้ผู้ที่จะทะเบียนมีฐานะเป็นเจ้าของและซื้อขายได้นั้นได้หมดสิ้นไปแล้ว และในทำนองเดียวกันโครงการของ ส.ป.ก. ตามนโยบายจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีพื้นที่ดี ๆ เพื่อจัดสรรอีกต่อไป การแบ่งแยกเนื้อที่ระหว่างรัฐและเอกชนตามกฎหมายต่างๆ จึงแทบไม่เปลี่ยนมาหลายปีแล้ว

สภาพทางกฎหมายของที่ดิน ในแต่ละภูมิภาคมีลักษณะต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์และความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจและการปกครองในอดีต มีผลให้หลายจังหวัดมีพื้นที่จดทะเบียนเป็นโฉนดเกือบเต็ม 100% ซึ่งต้องบริหารที่ดินตามกลไกตลาดเป็นหลัก แต่อีกหลายจังหวัดยังมีพื้นที่ควบคุมเป็นเนื้อที่สำคัญ กำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐเพื่อประโยชน์ต่างๆ และเอกชนอาศัยหรือเข้าไปใช้ที่ดินนั้นตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่และชุมชนรอบด้านยินยอม ยอดรวมที่ดินที่ภาครัฐพยายามควบคุมโดยตรงมีเนื้อที่ประมาณ 60% ของเนื้อที่ทั้งประเทศ และดูเหมือนว่าตัวเลขนี้จะไม่เปลี่ยนแปลงไ้มากนักใน 10-20 ปีข้างหน้า

ข. ในระยะต่อไปการรักษาเนื้อที่เพาะปลูกและการเพิ่มรายได้จากผลผลิตด้านเกษตรน่าจะมีความสำคัญไม่น้อยกว่าเดิม โดยเฉพาะในยุคที่ทั่วโลกต้องการใช้พลังงานและวัตถุดิบหมุนเวียน นอกจากรายได้เกษตรและอุตสาหกรรมป่าไม้ มีหลายพื้นที่ในชนบท ชายทะเล และป่า ที่อาจมีโอกาสดำเนินการได้ด้วยการต้อนรับชาวเมืองนักท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ต้องการหาความสุขกับธรรมชาติและมรดกวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนที่อาศัยในภูมิประเทศนั้น

ค. ส่วนที่ดินในเมืองและรอบเมือง รัฐไม่ควรหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบด้านผังเมือง และการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และบริการหลายด้านที่มีความจำเป็นยิ่งสำหรับประชาชนและธุรกิจในเมืองและรอบเมือง

ขณะเดียวกันการพัฒนาและขยายเมืองตามจำนวนประชากรและกิจกรรมพาณิชย์ที่เพิ่มขึ้น มีผลให้ราคาที่ดินในเมืองและโดยรอบเพิ่มขึ้นหลายเท่า เป็นอุปสรรคต่อการแบ่งที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเป็นที่มาของสังคมที่ไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะความมั่งคั่งของครอบครัวและกลุ่มธุรกิจที่ครองที่ดินหรือสามารถเข้าใช้ที่ดินของรัฐ

ง. ยิ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มมากขึ้น การปรับปรุงระบบผังเมืองและการกำหนดเงื่อนไขในการใช้ที่ดินและการพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนลักษณะการใช้ที่ดินก็จะต้องมีความจำเป็นมากขึ้นเท่านั้น ฉะนั้นการปฏิบัติและให้ความชัดเจนเกี่ยวกับผังเมืองต้องดำเนินการควบคู่กับการเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ และการแบ่งประโยชน์ในการใช้ที่ดิน และกำไรจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น

4) การกำกับดูแลที่ดินในแต่ละภาคและจังหวัด

ก. เนื่องจากว่าโอกาส ข้อจำกัด และอุปสรรค ต่างกันในแต่ละพื้นที่ การวางแผนและปฏิบัติ ในรายละเอียดต้องกระจายอำนาจและความรับผิดชอบแก่องค์กรระดับภูมิภาคและจังหวัด

ข. การควบคุมและลงทุนในที่ดินต้องสนับสนุนกิจกรรมใหม่ รักษาประโยชน์ของผู้ที่อาศัย เดิม และอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีค่าทุกประเภทพร้อมๆกัน โดยวิธีบริหารและใกล้เคียงกันในบรรดาผู้ที่ เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่ ที่จะให้ความร่วมมือและรับกันได้

ค. การบริหารจัดการดูแลที่ดินจะต้องอาศัยระบบข้อมูลที่ชัดเจนและเปิดเผยให้สาธารณชน ได้ค้นหาและรับทราบได้

ภาคผนวก: วิธีการและข้อสมมติฐานในการสร้างฉากทัศน์

วัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ คือ การจัดข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณา นโยบายและโครงการกำกับดูแลที่ดินของภาครัฐและเอกชนระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น การ คาดการณ์จัดทำขึ้นโดยมีสมมติฐานพื้นฐานว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัว ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยอิงจากข้อมูลปัจจุบันและข้อมูลในอดีตเพื่อนำมาประเมิน ทิศทางการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

แหล่งข้อมูลที่รวบรวมได้ส่วนสำคัญอยู่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งใน 10 ถึง 20 ปีที่ ผ่านมาหน่วยงานจัดทำเพื่อเผยแพร่ และนักวิจัยต้องคัดกรองและปรับปรุงบางส่วนเพื่อให้ข้อมูล ต่อเนื่องและสอดคล้องกัน นอกจากนี้ได้ใช้ข้อมูลที่ตีพิมพ์ในหนังสือ โดยเฉพาะสมุดสถิติรายปี จัดพิมพ์โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งหมดนักวิจัยได้รวบรวมเป็นชุด ซึ่งในภาพรวมมีน้ำหนักและ ความน่าเชื่อถือพอที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการประเมินอดีตและที่มาของสถานการณ์ปัจจุบัน (ดู รายละเอียดในบทที่ 10) เป็นฐานเพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การโยกย้ายของ ประชาชน และการใช้ที่ดินและการจดทะเบียนที่ดินจากนี้ไปถึง พ.ศ. 2580

ข้อมูลภาวะเศรษฐกิจ การใช้ที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดิน

ในการศึกษานี้ได้ใช้สถิติต่างๆ เช่น (ก) GDP แบ่งแยก ภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ เพื่อสะท้อนภาวะเศรษฐกิจของประเทศและแต่ละพื้นที่ (ข) จำนวนประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ เด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ สูงวัย (ค) จำนวนประชากรในเมืองใหญ่และเขตเทศบาล ที่อาจเป็นผลจากภาวะ เศรษฐกิจในแต่ละท้องที่ (ง) สถิติแรงงานแบ่งแยกตามภาคเศรษฐกิจเพื่อเปรียบเทียบกับมูลค่า GDP หรือรายได้ เป็นตัวบ่งชี้ถึงความแตกต่างของรายได้ในแต่ละภาคของประเทศ

ผลในระยะยาวต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและประเด็นนโยบาย ในงานนี้ได้ใช้ข้อมูล 3 ชุดคือ

- ก. ลักษณะการใช้ที่ดิน สืบจากภาพถ่ายดาวเทียมจัดทำโดยกรมพัฒนาที่ดิน
- ข. ข้อมูลเนื้อที่และผลผลิตทางเกษตร รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
- ค. การขึ้นทะเบียนที่ดินโดยกรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมธนารักษ์

ข้อมูลจากทั้ง 3 ชุดมีรายละเอียดระดับจังหวัด ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เช่น การ เช่า การจดจำนอง และการซื้อขายไม่ได้พยายามรวบรวมเพื่อพิจารณาในงานนี้

แม้ว่าสถิติของแต่ละจังหวัดจะต้องนำมาวิเคราะห์ด้วยความระมัดระวัง แต่ข้อมูลที่กล่าวมา นั้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับส่วนใหญ่ดูเหมือนว่าสอดคล้องกันอย่างน้อยในช่วง 10-20 ปี ที่ผ่านมา¹⁹²

¹⁹² ตัวชี้วัดระดับจังหวัดจะระบุไว้ในข้อคิดเห็นของภูมิภาค (รายละเอียดจากข้อมูลด้านล่างในหัวข้อที่ 4)

แนวทางในการคาดการณ์และการกำหนดข้อสมมติฐาน

ฉาบทศน์ พ.ศ. 2580 สร้างขึ้นจากข้อมูล พ.ศ. 2560 และข้อมูลการเปลี่ยนแปลงก่อนหน้า การคาดการณ์ในระดับประเทศอ้างอิงจากประมาณการอัตราขยายตัวของ GDP ในกรอบของ เศรษฐกิจโลกและการค้าในเอเชียอาคเนย์ และคาดการณ์จำนวนประชากรแต่ละช่วงอายุโดยกอง สถิติประชากรขององค์กรสหประชาชาติ ส่วนการคาดการณ์ข้อมูลอื่น อาศัยแนวโน้มในในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ตามรายละเอียดในตารางที่ A10.1 และในตารางเดียวกันด้านขวามือของตารางได้บันทึก เหตุการณ์ที่อาจทำให้การคาดการณ์คลาดเคลื่อน

สถิติรายปียังมีไม่พอที่จะนำมาประเมินสัมประสิทธิ์ความคลาดเคลื่อนของการจำลองและ การคาดการณ์แบบเศรษฐกิจ แต่เมื่อเราลองเปรียบเทียบหลักฐานทางประวัติศาสตร์อันยาวนานเท่าที่มี อยู่ นักวิจัยสามารถสรุปได้ว่าการคาดการณ์จำนวนประชากรและแรงงาน พ.ศ. 2580 ค่อนข้าง แน่นนอน ส่วนรายได้ GDP โดยรวมในแต่ละภาคส่วนอาจเพิ่มขึ้นมากกว่าหรือน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ 20% หรือ 15% แต่ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียง ยังคงเป็นบวก การจดทะเบียนและกำหนดข้อบังคับในการใช้ที่ดินจะเปลี่ยนไปตามนโยบายระดับ ท้องถิ่นและระดับประเทศชาติ รูปแบบต่างๆ และตัวแปรในระยะยาวอาจมีความผันแปรที่ไม่แน่นอน และเราไม่สามารถให้คำตอบได้อย่างแน่ชัดต่อคำถามเช่นว่า ข้าวจะยังคงเป็นสินค้าเกษตรหลักของ ไทย หรือยางพาราจะเป็นแหล่งรายได้หลักของภาคใต้ หรือรัฐจะออกโฉนดในเขตส.ป.ก.เพื่อให้ผู้ที่ ได้รับมอสิทธิได้ซื้อขายแปลงที่ดินเหมือนในเขตอื่น เป็นต้น

ตารางที่ A11.1 สมมติฐานสำหรับการคาดการณ์อนาคตถึง พ.ศ. 2580 ทั้งประเทศ

เรื่อง	สมมติฐานขั้นต้น	ปัจจัยที่อาจมีผลในทางที่ไม่คาด
1. ประชากรตามกลุ่มอายุ	ประชากรทั้งหมดของประเทศ และรายละเอียดตามอายุ เป็นไปตามคาดการณ์โดยกองสถิติประชากรแห่งองค์การสหประชาชาติ	อัตราการเกิด, จำนวนผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน
2. การใช้ที่ดิน (เกษตรกรรม ป่าไม้ สิ่งก่อสร้างและชุมชน น้ำ ที่ดินรกร้าง)	พื้นที่ชุมชนและสิ่งก่อสร้างเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามที่ได้เปลี่ยนใน 10 ปีที่ผ่านมา: ป่าไม้ พื้นที่ทำเกษตรและที่รกร้างลดลงไปไม่มาก	แรงกดดันทางเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาล (การจัดการป่าไม้ การสนับสนุนสิทธิของผู้อาศัย ภาษีที่ดิน และทรัพย์สิน การจำกัดสิทธิของต่างชาติ)
3. รูปแบบการปลูกพืชและการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่น ๆ	เนื้อที่นาข้าวและสวนยางพาราลดลงไปอย่างต่อเนื่อง การเพาะปลูกสวนผลไม้ ปศุสัตว์ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ คลอดถึงผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ น่าจะเพิ่มเนื้อที่มากขึ้น ส่วนเนื้อที่ทำไร่ไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงมาก	การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญขึ้นอยู่กับตลาด (อุปสงค์และอุปทาน) เทคโนโลยี และต้นทุน โดยรับอิทธิพลจากต่างประเทศ บริษัทขนาดใหญ่ และนโยบายของรัฐบาล
4. GDP (ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ)	คาดการณ์การเติบโตถึง พ.ศ.2580 มาจากแบบจำลองเศรษฐกิจระดับโลกและประเทศสำคัญรวมไทยและสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ โดยเน้นโอกาสที่การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศจะเติบโตมาน้อยแค่ไหน และคำนึงถึงสัดส่วนของภาคบริการที่จะเพิ่มขึ้น	เหตุการณ์ภายนอกประเทศในระดับโลกและภูมิภาคอาจจะมีผลให้ GDP เพิ่มขึ้นมากกว่าหรือน้อยกว่าที่คาด
5. แรงงาน (ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ)	การเปลี่ยนแปลงยอดจำนวนคนทำงานเป็นผลมาจากจำนวนประชากรตามช่วงอายุและเพศในชนบทและเมือง โดยจำนวนในภาคเกษตรมีแนวโน้มจะลดลงไปเรื่อย เนื่องจากเยาวชนและคนวัยทำงานเข้าเมือง	การลงทุนในเครื่องจักรและนวัตกรรมต่างๆ อาจมีผลลดความต้องการใช้แรงงานในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม มีผลให้คนต้องหันมาหารายได้ทางอื่นไม่ว่าในหรือนอกระบบ ซึ่งในภาพรวมทั้งหมดนับว่าเป็นภาคบริการ
6. รายได้จากการทำงาน	รายได้จากการทำงานคำนวณจากประมาณการ GDP (ในข้อ 4) และแรงงาน (ในข้อ 5) ซึ่งมีผลทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนในชนบท (ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม) และเขตเมือง (ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางด้านอุตสาหกรรมและบริการ) เพิ่มขึ้นหรือลดลงไปตามยุคสมัย	เป็นผลจากปัจจัยต่างๆ ในข้อ 4 และ 5 ข้างบนเช่นกัน

เรื่อง	สมมติฐานขั้นต้น	ปัจจัยที่อาจมีผลในทางที่ไม่คาด
7. การเปลี่ยนแปลงจากชนบทไปสู่ความเป็นเมือง	การโยกย้ายต่อเนื่องที่เกิดจากช่องว่างทางรายได้ มีผลที่สะสมค่อยๆเปลี่ยนรูปแบบสังคมทั้งสองด้าน และเพิ่มน้ำหนักของประชาชนในเมืองในการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายต่างๆของภาครัฐในแต่ละภูมิภาค	การเปลี่ยนแปลงจะเร็วแค่ไหนคงขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตามการย้ายเข้าเมืองคงดำเนินการเรื่อยไปและคงไปได้อีกยาวนานเหมือนในประเทศอื่นทั่วโลก
8. โฉนดที่ดิน (ส.ป.ก. ราชพัสดุ ที่ดินของรัฐ และกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล)	สมมติฐานหลักคือว่ายอดรวมเนื้อที่ที่จัดทะเบียนเป็นของเอกชน (กรรมที่ดิน)และที่ราชพัสดุ (กรรมธนารักษ์) จะเพิ่มขึ้นบ้าง และพื้นที่ สปก. และที่ดินอื่นภาครัฐจะค่อยลดลงไป แต่เงื่อนไขหรือสิทธิของเอกชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินภาครัฐ รัฐคงจะปรับปรุงเรื่อย ๆ	ราคาที่ดินที่แพงและความต้องการหาประโยชน์ของนายทุนและประชาชนบางกลุ่มอาจมีผลให้รัฐบาลตัดสินใจเปลี่ยนสถานะของแปลงที่ดิน สปก. หรือที่ดินอื่นของรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาการค้าและดำเนินการโดยยากลำบาก

เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้ระดับจังหวัดทั้งหมด 77 จังหวัดของประเทศ มีโอกาสว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบางพื้นที่ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากกิจกรรมการค้าและประชาชนหลากหลายกลุ่มที่ย้ายที่อาศัยได้ง่าย ในการคาดการณ์ข้อมูล พ.ศ. 2580 ระดับจังหวัดนักวิจัยจึงต้องรับว่าอัตราและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงไม่น่าจะตามรูปแบบเดิมเต็มร้อย และอาจจะต้องถูกจำกัดโดยปัจจัยระดับจังหวัดและระดับประเทศ

เมื่อมองย้อนกลับไปหลายทศวรรษหรือศตวรรษจะเห็นว่าเคยมีการค้าและการโยกย้ายของประชาชนพอสมควร แต่ภูมิประเทศและภูมิอากาศที่แตกต่างกันยังส่งผลไปถึงการเกษตรอุตสาหกรรม และการค้าในแต่ละพื้นที่ นอกจากนั้นตลอด 50 ปีที่ผ่านมาอิทธิพลกระแสโลกาภิวัตน์ผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่หลากหลาย มีผลค่อนข้างต่างกันในแต่ละภาคของประเทศ

การคาดการณ์สถานการณ์ระดับจังหวัดพิจารณาจากความแตกต่างในปัจจุบัน และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอดีต 10 ปีก่อนหน้า แต่เนื่องจากว่าข้อมูลรายปีและรายจังหวัดอาจคาดเคลื่อนในบางกรณี จึงต้องระมัดระวังในการประมาณการเปลี่ยนแปลงสู่อนาคต (รายละเอียดในตารางที่ A11.2) โดยทั่วไปข้อมูลประมาณการระดับจังหวัดถูกปรับขึ้นหรือลงเล็กน้อยเพื่อให้ยอดรวมทุกจังหวัดตรงกับข้อสมมติฐานและตัวเลขคาดการณ์ทั้งประเทศ ทั้งนี้ทำให้การปรับข้อมูลคาดการณ์ระดับประเทศมีผลต่อการคาดการณ์ระดับจังหวัดมากขึ้นขึ้นกับความสำคัญและสัดส่วนของจังหวัดนั้นๆ และปัจจัยพื้นฐานเช่น จำนวนแรงงาน และเนื้อที่ที่ดินประเภทต่างๆ

ตารางที่ A11.2 การประมาณการแต่ละจังหวัด

เรื่อง	สมมติฐานขั้นต้น	ประเด็นหลักของความไม่แน่นอน
1. ประชากรตามกลุ่มอายุ	การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง (70% ของอัตราในอดีต) และปรับขึ้นลง เพื่อให้สอดคล้องตามช่วงอายุตรงกับข้อมูลคาดการณ์ระดับประเทศ	การลดอัตราการเติบโตของประชากรวัยเด็กและผู้ใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพ มหานครและจังหวัดอื่น ๆ
2. การใช้ที่ดิน (เกษตรกรรม, ป่าไม้, น้ำชุมชน และที่ดินรกร้าง)	การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง แต่ช้ากว่าอัตราในอดีต (ชุมชน 30% ป่าไม้และเกษตร 50% พื้นน้ำและที่รกร้าง 30%) ปรับขึ้นลงเพื่อให้สอดคล้องแต่ละประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตรงกับข้อมูลคาดการณ์ระดับประเทศ	ขึ้นอยู่กับแนวโน้มของแต่ละท้องถิ่นในการพัฒนาเมืองและปริมาณผลผลิตของนโยบายรัฐบาลต่อพื้นที่ป่าไม้และการใช้ประโยชน์ การลดพื้นที่ที่รกร้าง
3. รูปแบบการปลูกพืชและการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่น ๆ	การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง แต่ช้ากว่าอัตราในอดีต (ปาล์มน้ำมัน 10% ยางพารา และนาข้าว 30% เกษตรอื่นๆ 50%) ปรับขึ้นลงเพื่อให้สอดคล้องแต่ละประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตรงกับข้อมูลคาดการณ์ระดับประเทศ และเพื่อให้คาดการณ์เนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์ด้านเกษตรทุกประเภท ตรงกับคาดการณ์หมวดเกษตรในข้อ 2 ข้างบนจังหวัดเดียวกัน อนึ่ง กรณีสวนยางและเนื้อที่ปลูกมันสำปะหลังใช้ข้อมูลย้อนอดีตแค่ 5 ปีแทน 10 ปีที่ใช้สำหรับข้อมูลอื่น	โอกาสและการแข่งขันที่ผู้ผลิตในระดับภูมิภาคต้องเผชิญในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศ พื้นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม การสนับสนุนจากรัฐบาล
4. GDP (ภาคเกษตรกรรม, ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ)	การเกษตร: เนื้อที่ที่ใช้ในกิจกรรมต่างๆ (ข้อ 3 ข้างบน) คูณด้วยค่าผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ใน 5 ปีที่ผ่านมา (ดูข้อมูลในตารางที่ A10.3 ข้างล่าง) และข้อสมมติฐานเกี่ยวกับการเติบโตของมูลค่าผลผลิตต่อไร่ ภาคอุตสาหกรรม: การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง 80% ของอัตราในอดีต ภาคบริการ: ขนส่งและบริการธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง 80% ของอัตราส่วนต่อรายได้รวมภาคเกษตรและอุตสาหกรรม ภาคบริการอื่นๆ รวมบริการภาครัฐ: การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง 50% ของอัตราในอดีต และทั้งหมดปรับขึ้นลง เพื่อให้สอดคล้องตรงกับข้อมูลคาดการณ์ระดับประเทศ	ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของธุรกิจการเกษตรขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศภูมิอากาศและที่ตั้ง การพัฒนาอุตสาหกรรม การรวมตัวของภาคบริการในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ผลกระทบของธุรกิจระหว่างประเทศที่มีต่ออุตสาหกรรมในท้องถิ่น

เรื่อง	สมมติฐานขั้นต้น	ประเด็นหลักของความไม่แน่นอน
5. แรงงานงาน (ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ)	การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องของอัตราส่วนต่อจำนวนประชากรในจังหวัดนั้น ปรับขึ้นลงเพื่อให้ยอดรวมทุกจังหวัด ตรงกับข้อมูลคาดการณ์ระดับประเทศ	มีการเคลื่อนย้าย เปลี่ยนแปลงให้ตรงกับโอกาสในการจ้างงานของแต่ละภาคส่วน
6. รายได้จากการทำงาน	รายได้จากการทำงานคำนวณจากประมาณการ GDP ในข้อ 4 และแรงงาน ในข้อ 5 (เหมือนตารางที่ A10.1 ข้างบน)	การเคลื่อนย้ายของคนรุ่นใหม่ที่แสวงหาโอกาสที่ดีกว่า (โดยปกติการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปอย่างช้าๆ)
7. การเปลี่ยนแปลงจากชนบทไปสู่ความเป็นเมือง	การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง ทั้งจำนวนคนในชนบท จำนวนในเมืองใหญ่ 30 แห่ง และจำนวนในเขตเมืองอื่นๆ เป็นส่วนแบ่งออกจากจำนวนประชากรในจังหวัด (ข้อ 1 ข้างบน) และปรับให้ตรงกับยอดรวมทั่วประเทศ (ข้อ 7 ในตารางที่ A10.1)	ความสำเร็จของโอกาสในการจ้างงาน และ ฐานะที่อยู่อาศัยถูกขับเคลื่อนโดยปฏิสัมพันธ์ของการจัดการเมือง (โครงสร้างพื้นฐาน การบริการ และคุณภาพชีวิต) และโอกาสทางธุรกิจ (ศักยภาพของการลงทุน)
8. โฉนดที่ดิน (ส.ป.ก., ราชพัสดุ, ที่ดินของรัฐ, กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล)	ที่ดินเอกชนจดทะเบียนโดยกรมที่ดิน และที่ดินภาครัฐจดทะเบียนโดยกรมธนารักษ์ เพิ่มเล็กน้อยเหมือนที่เคยใน 10 ปีก่อนที่ดิน ส.ป.ก. และที่ดินภาครัฐอื่นๆ ลดเนื้อที่ลงเล็กน้อย คิดเป็นสัดส่วนของเนื้อที่ทั้งจังหวัด และปรับให้สอดคล้องกับข้อสมมติฐานทั่วประเทศ ตามตารางที่ A10.1	นโยบายของรัฐบาลเรื่องที่ดิน ส.ป.ก. และที่ดินอื่นภาครัฐอาจมีผลให้ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของเอกชนถูกต้องตามกฎหมายเพิ่มขึ้นมากในบางจังหวัด

ในหลายจังหวัดรายได้จากเกษตรกรรมและการแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม ยังเป็นปัจจัยหลักต่อการพัฒนาของรายได้ครัวเรือน ราคาและปริมาณผลผลิตทางเกษตรเปลี่ยนปีต่อปี ส่วนปัจจัยและทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลต่อการเพาะปลูกเช่น สภาพอากาศ คุณภาพของที่ดิน ความพร้อมของพ่อค้าคนกลางและโรงงานแปรรูป ไม่อาจเปลี่ยนได้ง่าย แต่การเปลี่ยนแปลงด้านตลาดเทคโนโลยี และนโยบายสนับสนุนกิจกรรมเกษตร ส่งผลอย่างมากต่อความเสี่ยงและผลตอบแทนของเกษตรกรในแต่ละภูมิภาค และการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลต่อรูปแบบของกิจกรรมเกษตรและการใช้ที่ดินในระยะยาว

ข้อมูลในตารางที่ A11.3 แสดงผลผลิตต่อไร่ของผลิตภัณฑ์พืชเศรษฐกิจที่สำคัญช่วง 7 ปี ที่ผ่านมา โดยนักวิจัยได้ใช้ข้อมูลนี้ในการคาดการณ์รายได้ภาคเกษตรในแต่ละจังหวัดใน พ.ศ. 2580 ตามที่ได้อธิบายในตารางที่ A11. 2 ข้อ 4 ข้างบน

ตารางที่ A11.3 ผลผลิตเฉลี่ยทางเศรษฐกิจการเพาะปลูกพืชในช่วง พ.ศ. 2554-2562

พืช	บาท/ไร่		เทียบกับนาข้าว	
	เฉลี่ย	สัมประสิทธิ์การแปรผันรายปี (%)	อัตราส่วน	สัมประสิทธิ์การแปรผันรายปีผลต่าง (%)
ไร่ข้าวโพด	5,250	9	0.9	-6
นาข้าว	6,139	15	1.0	0
ไร่มันสำปะหลัง	6,650	15	1.1	0
ไร่อ้อย	8,920	18	1.5	3
สวนน้ำมันปาล์ม	12,276	20	2.1	5
สวนยางพารา	15,562	43	2.6	28

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรโดยผู้วิจัย

ข้อจำกัดและปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลสถิติ

วิธีการคาดการณ์ระดับประเทศและรายจังหวัดที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นอาจดูเหมือนง่ายและขาดหลักวิธีวิทยาทางวิชาการ ทั้งต้องใช้วิจารณ์ของผู้นประเมิน และสร้างข้อมูลระดับจังหวัดจากการคาดการณ์ระดับประเทศตามลำดับที่แสดงในตารางที่ A11.1 และ A11.2 โดยไม่มีผลสะท้อนกลับจากการคาดการณ์ระดับจังหวัดไปถึงการคาดการณ์ยอดรวมต่างๆระดับประเทศ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยต้องเลือกวิธีนี้คือปัญหาเกี่ยวกับสถิติระดับจังหวัดที่ไม่ต่อเนื่องหรือไม่สอดคล้องกัน จึงไม่สามารถใช้แบบจำลองประเภทเศรษฐมิติที่อาจคำนวณผลสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้านหรือตัวแปรต่อต้านอื่นของตัวแปรอื่น โดยใช้การผันผวนในข้อมูลสถิติในอดีตเป็นหลักฐาน แม้ข้อมูลระดับภูมิภาคและจังหวัดจะเป็นประโยชน์ในการรับทราบสถานการณ์ปัจจุบันก็ตาม

สถิติรายได้ประมาณการณโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คงเป็นข้อมูลรายปีและรายจังหวัดที่มีความต่อเนื่องและยาวนานที่สุด ส่วนข้อมูลอื่นระดับภาคและจังหวัดในอดีตมักจะจัดทำและเผยแพร่โดยหน่วยราชการในรูปแบบต่างๆ เป็นการรวบรวมข้อมูลที่รายงานจากสำนักงานระดับอำเภอ จังหวัด และภาค ซึ่งบางครั้งไม่ครบหรือคลาดเคลื่อนเนื่องจากความยากลำบากในการสำรวจหรือจัดเก็บข้อมูล นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำการสำมะโนประชากร การเกษตร ธุรกิจและอุตสาหกรรมและอื่นๆ ที่อาจจะมีจำนวนผู้ให้ข้อมูลเพียงพอเพื่อใช้ในการสรุปสถานการณ์ระดับจังหวัด แต่ไม่ได้ดำเนินการบ่อยเนื่องจากค่าใช้จ่ายแพงและใช้เวลาในการตรวจสอบและแก้ไขข้อผิดพลาดก่อนที่จะสามารถเผยแพร่ในรูปแบบตาราง สุดท้ายนี้ผู้วิจัยต้องใช้ดุลพินิจในการปรับปรุงและเพิ่มเติมข้อมูลรายจังหวัดและรายปีเพื่อจัดภาพที่มีความต่อเนื่องและสามารถเปรียบเทียบจังหวัดต่างๆในหลายมิติและตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างผลที่ปรากฏในแต่ละมิติ

ข้อมูลการใช้ที่ดินและการจดทะเบียนที่ดิน

เนื้อที่ทั้งประเทศและแต่ละจังหวัดได้รังวัดอย่างแม่นยำตั้งแต่หลายปีที่ผ่านมา ส่วนการรังวัดเป็นรายแปลงเพื่อจดทะเบียนและการประมาณการณ์เนื้อที่ที่ใช้เพื่อประโยชน์ประเภทต่างๆ ความเป็นไปได้ในแง่ของงบประมาณ อุปกรณ์ และบุคลากร ได้เปลี่ยนแปลงมาก โดยการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ เช่น ข้อมูลดาวเทียมและ software เพื่อประเมินสภาพพื้นดินและสิ่งที่อยู่บนพื้นดินนั้น

อย่างไรก็ตาม นักวิจัยยังต้องพบปัญหาข้อมูลที่ขัดแย้งกัน 2 ข้อสำคัญ

ก. เนื้อที่ที่ใช้เพื่อการเกษตร

ตามข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน เนื้อที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรทั้งประเทศ พ.ศ. 2560 มีประมาณ 179 ล้านไร่ หรือ 56% ของเนื้อที่ทั้งประเทศ แต่ตามข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เนื้อที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรจริงๆ ในปีเดียวกันมีเพียงประมาณ 149 ล้านไร่ เท่ากับ 47% ของเนื้อที่ทั้งประเทศ

ยิ่งกว่านั้น ข้อมูลและรายละเอียดของการเพาะปลูกต่างกันเกือบทุกจังหวัด นักวิจัยจึงได้เลือกใช้ข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรสำหรับเนื้อที่การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจสำคัญ และยึดข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินสำหรับเนื้อที่ที่ใช้ในการเกษตรทั้งหมด โดยถือว่าผลต่างระหว่างยอดใหญ่ของกรมพัฒนาที่ดินและยอดเนื้อที่เพาะปลูกพืชสำคัญเป็นการใช้ที่ดินเพื่อ "การเกษตรประเภทอื่นๆ"

ข. ที่ดินภาครัฐ

ปัญหาเรื่องการจดทะเบียนแปลงที่ดินที่ไม่ชัดเจนและไม่ครบถ้วนหรือไม่ตรงกับความจริง และการปฏิบัติของประชาชนและเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น มีผลทำให้ข้อมูลในหลายจังหวัดซับซ้อน โดยเฉพาะความหมายของคำว่า "ป่า" ที่มักจะมีการจดทะเบียนหรือการอ้างเอกสิทธิ์ทับซ้อน ยังไร้ก็ตามที่ดินทั้งหมดที่ไม่ได้จดทะเบียนโดยกรมธนารักษ์ หรือส.ป.ก.หรือรับรองเป็นของเอกชนโดยกรมที่ดิน นักวิจัยจะเรียกว่าเป็น "ที่ดินอื่นๆของรัฐ"