

เรื่อง

## สู่สังคมสมานฉันท์

### กลุ่มที่ 3

#### การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน

โดย โสภณ ชุมชาญ

การเมืองเรื่องป่าชุมชนนเส้นทางสมานฉันท์

โดย เพิ่มศักดิ์ mgravit

กลไกการรัฐในการลดความขัดแย้ง: กรณีปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

โดย ศิริพงศ์ หังสพฤกษ์ และพิพัฒ์ กัญจนพฤกษ์

ความขัดแย้งในการจัดการน้ำภาคตะวันออก: กรณีศึกษาจังหวัดระยอง

เรียนรู้โดย ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทีมอาชีวศึกษา

ความขัดแย้งเรื่องน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาฝ่ายหัวนา จ.ศรีสะเกษ

เรียนรู้โดย ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทีมอาชีวศึกษา

ความขัดแย้งการจัดการน้ำภาคเหนือ: สู่สังคมสมานฉันท์

โดย มนตรี จันทวงศ์

กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน : บทเรียนจากสุ่มน้ำแม่ตาขี้ง

โดย ชัยพันธุ์ ประภัสสร

ปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง: กรณีศึกษาจังหวัดตรัง

โดย โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกรักษาดิน

รายงานสถานการณ์และการแก้ไขน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ปี 2548

โดย สมนึก ชาญวัลย์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2548

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน

โดย

โสภณ ชุมชาญ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

## สารบัญ

หน้า

1. สาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง .....	1
1.1 นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ .....	1
1.2 ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี .....	2
1.3 มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ .....	2
1.4 ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน .....	3
2. ความพยายามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ในการบริหารจัดการที่ดิน .....	4
3. ความพยายามของรัฐในการลดความขัดแย้ง .....	7
4. ข้อเสนอแนวทางลดความขัดแย้ง .....	10
5. สรุป .....	11
บรรณานุกรม .....	13

## บทสรุปผู้บริหาร

ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินนั้นเกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน มีสาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง 4 ประการ คือ นโยบายของรัฐไม่มีเอกสารภาพ ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน ได้มีความพยายามแก้ไขความขัดแย้งจากหลายฝ่ายในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งจากฝ่ายการเมืองคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะขาดความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงเวลาอันสั้น ในส่วนของภาครัฐนั้นได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งมาตลอดเวลาอันยาวนาน ในกรณีของการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ที่รัฐสงวน/คุ้มครอง และอนุรักษ์ไว้ รัฐได้มีนโยบายลดความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมให้อยู่อาศัยต่อไปได้ หรือผ่อนผันให้ทำกินต่อไปตลอดจนมีการจำแนกออกให้เป็นที่ดินทำกินในกรณีของป่าไม้ถาวร หรือยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกิน โดยการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้รัฐยังได้มีนโยบายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ในกรณีจดราูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนเมือง การจดราูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถึงปัจจุบันรัฐได้มีนโยบายการเร่งรัดกระจายสิทธิ์ที่ดินและการจัดที่ดินทำกินพร้อมทั้งสาธารณูปโภคให้แก่คนยากจน โดยกำหนดไว้ในแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี (2548-2551) อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามแนวคิดและนโยบายต่างๆ ที่ผ่านมา ความขัดแย้งและข้อพิพาทเรื่องที่ดินยังคงมีอยู่และดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ชุมชนหลายแห่งในภาคต่างๆ ของประเทศไทยแก้ไขปัญหาได้ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวที่มีข้อเสนอเป็นทางเลือกในการลดความขัดแย้งเรื่องที่ดินลง ก็คือให้มี “การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นๆ ทางสังคมในลักษณะเครือข่าย” โดยภาครัฐควรจะดำเนินการรวม 4 ประการ คือ

1. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่มีเอกสารภาพ
2. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วม
3. พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินในอนาคตควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้ง ภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย
4. ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้

# ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน

สกุณ ชมชาญ

ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินนั้นเกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน ที่รุนแรงและมีดีเย็นจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนในที่ดินของรัฐ ทั้งที่ดินที่ประกาศเป็นเขตสงวน และคุ้มครอง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่ใช้ในราชการทหาร เป็นต้น ฯลฯ

ความขัดแย้งเรื่องที่ดินของรัฐได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านานโดยเฉพาะในพื้นที่ป่าไม้ ถึงแม้ว่ารัฐได้พยายามป้องกันโดยวิธีต่างๆ ถึงปัจจุบันความขัดแย้งยังคงมีอยู่ และคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะพื้นที่ป่าไม้เหลือน้อยและอยู่ในสภาพวิกฤติ แต่ยังคงมีคนทำกินและอาศัยอยู่ในเขตป่าอีกจำนวนมาก

บทความนี้จะแบ่งออกเป็นสี่ส่วน คือ ส่วนแรกจะกล่าวถึงสาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง ส่วนที่สองจะกล่าวถึงความพยายามของฝ่ายการเมืองในการแก้ไขปัญหา ส่วนที่สามจะกล่าวถึงความพยายามของรัฐในการแก้ไขปัญหา และส่วนที่สี่เป็นข้อเสนอแนวทางลดความขัดแย้ง

## 1. สาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งในเรื่องบริหารจัดการที่ดินจะกล่าวโดยสังเขปได้ว่ามาจากการสาเหตุ 4 ประการ คือ

### 1.1 นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ

ตั้งแต่ พ.ศ 2475 ถึงปัจจุบัน มีรัฐบาลเข้ามายบริหารประเทศ 55 คณะ แต่ละคณะต่างก็มีนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินที่อาจจะคล้ายคลึงกัน เมื่อกันหรือแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง จึงอาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับและจะต้องปฏิบัติร่วมกันอย่างต่อเนื่องในลักษณะ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ” เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งนโยบายที่กำหนดจึงมีหลายนโยบาย ทำให้ไม่มีเอกภาพ เมื่อนโยบายไม่มีเอกภาพและต่อเนื่องจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้น สะสมมาตามลำดับเวลา

กรณีตัวอย่างก็คือการแก้ไขปัญหาคนที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขโดยวิธีต่างๆ มากมาย ทั้งเป็นการลดความขัดแย้ง โดยวิธีประนีประนอม ให้อยู่อาศัยในที่เดิม โดยมีสิทธิทำกินหรือเช่า อีกด้านหนึ่งก็มีการจับกุมผู้ที่เข้าทำกินในเขตป่าไม้ วิธีต่างๆ เหล่านี้อาจเกิดขึ้นเป็นบางช่วงเวลา แล้วมีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น

ปัญหาจากกฎหมายที่ประกาศใช้หรือบังคับใช้ใน “พื้นที่เดียวกัน” หลายฉบับเนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐมีหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์ เช่น “หลักเกณฑ์การใช้เวลา” ซึ่งเป็นข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้มาแจ้งการครอบครองหากผู้ใดครอบครองที่ดินมา ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ผู้นั้นก็สามารถขอออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ต่อมา พื้นที่ดังกล่าวได้ประกาศเป็น “บ้านสวนแห่งชาติ” หรือ “อุทยานแห่งชาติ” ตามนโยบายอนุรักษ์โดยใช้ “หลักเกณฑ์ทางวิชาการ” ทับช้อนลงบนพื้นที่บางส่วนที่มีเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งตามข้อเท็จจริงพื้นที่ดังกล่าวจะต้องกันออก จึงทำให้พื้นที่ป่าไม้ของชาติมีผู้ถือครองที่ดินประจำอยู่โดยทั่วไป จนยกแก่การตรวจสอบแนวเขตและเป็นปัญหาว่ามีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด

## 1.2 ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี

ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชนเรื่องที่ดินนั้น สาเหตุหนึ่งเกิดจากขาดระบบข้อมูลที่ดินที่ดีโดยเฉพาะระบบแผนที่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้มาตรฐานส่วนที่แตกต่างกัน เช่น บางหน่วยงานใช้แผนที่มาตรฐาน 1:4,000 แต่ก็หน่วยงานหนึ่งใช้มาตรฐาน 1:50,000 หรือ มาตราราส่วนอื่น เมื่อมีการตรวจสอบแนวเขตจึงดำเนินการได้ลำบาก ข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและเอกชนที่กล่าวกันว่า “ป่าทับคนหรือคนทับป่า” จึงต้องใช้เวลาที่ยุ่งยากในการพิสูจน์สิทธิในการถือครองโดยใช้หลักฐานภาพถ่ายทางอากาศ หลักฐานทางทะเบียนราษฎร หลักฐานบุคคล ฯลฯ ความขัดแย้ง จึงไม่สามารถลดลงได้ตามเวลาอันควร แม้แต่ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเองก็หาข้อยุติได้ยาก นอกจากนี้ระบบข้อมูลที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ไม่ได้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าไปใช้ประโยชน์ได้

## 1.3 มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดเขตที่ต้องสงวนและคุ้มครองไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยกฎหมาย หรือ มติคณะรัฐมนตรีในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยไว้ก็ตาม เมื่อขาดนโยบายที่มีเอกภาพ และระบบข้อมูลที่ดินที่ดี มาตรการที่จะใช้ควบคุมการใช้ที่ดินจึงไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ มีที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเกษตรทึ้งรังไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก แต่มีประชาชนไปบุกรุกป่าไม้หรือพื้นที่สงวนคุ้มครองเพื่อหาที่ดินทำกิน ข้อเสนอในการเก็บภาษีก้าวหน้า หรือภาษีที่ดินกับผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ หรือการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินที่ได้เสนอแนวคิดกันมาเป็นเวลานานเพื่อลดปัญหาการถือครองที่ดินจำนวนมาก ก็ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม

อีกตัวอย่างหนึ่งที่ไม่มีการควบคุมอย่างจริงจังคือการใช้ที่ดินในพื้นที่สูงชันหรือมีความลาดเท โดยไม่มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ดอนบน ที่ในดูฝันเกิดการชะล้างพังทลายของดินลงสู่พื้นที่ของผู้ที่อาศัยตอนล่าง ตะกอนดินมาทับกันในไร่-นา แหล่งน้ำจึงเกิดความเสียหายมีความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ทำกินในพื้นที่ดอนบนกับตอนล่างเกิดขึ้นโดยทั่วไปถึงปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดๆ ที่มาใช้บังคับได้

## 1.4 ຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍທຸກກລຸ່ມໄມ້ມີສ່ວນຮ່ວມໃນການບໍລິຫານຈັດການທີ່ດິນ

ດັ່ງທີ່ໄດ້ກຳລັງມາຂ້າງຕົ້ນວ່າຮູ້ໄດ້ພະຍາຍາມທີ່ຈະປ້ອງກັນແລະລົດຄວາມຂັດແຍ້ງໂດຍວິທີຕ່າງໆມາໄດ້ຕອດກີດາມ ແຕ່ໄມ້ສາມາດແກ້ໄຂປັ້ງປຸງຫາໄດ້ເທົ່າທີ່ຄວາມ “ເປັນພົຣະດຳເນີນການເພີ່ມຜ່າຍເດືອນ ຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍທຸກກລຸ່ມໄມ້ມີສ່ວນຮ່ວມ”

ຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍໃນການບໍລິຫານຈັດການທີ່ດິນນັ້ນ ມີໃຊ້ຈະມາຈາກສ່ວນຮ່າງການເພີ່ມຜ່າຍເດືອນ ຈະຕ້ອງຮ່າມຖືຜູ້ທີ່ອູ້ງອ່າຍີໃນທົ່ວນທີ່ເປັນທີ່ຕັ້ງຂອງທັກພາກນັ້ນໆ ແລະຜູ້ທີ່ຈະໄດ້ຮັບຜົນກະທົບຈາກການໃຊ້ທີ່ດິນໃນພື້ນທີ່ຕອນບນ້ອອດອນລ່າງຂອງພື້ນທີ່ນັ້ນໆ ຮ່ວມທັງນັກວິຊາການແລະຜູ້ທີ່ສ່ານໃຈໃນການບໍລິຫານຈັດການທີ່ດິນ ຂ່າດຂອງທັກພາກຍີ່ມີຂະນາດໃໝ່ຫຼືອບຣິມານນາກຍ່ອມຈະມີຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍຈຳນວນນາກເຊັ່ນເດືອນກັນ FAO and UNEP (1997) ໄທຄວາມເຫັນວ່າຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍຈາຈະປະກອບດ້ວຍບຸຄຄລອຢ່າງນ້ອຍ 3 ກລຸ່ມ ສຶ່ວນ

1. ກລຸ່ມຜູ້ໜ້າທັກພາກທີ່ດິນ
2. ກລຸ່ມຜູ້ທີ່ໄດ້ຮັບຜົນກະທົບຈາກການໃຊ້ທີ່ດິນຂອງຜູ້ອື່ນ
3. ກລຸ່ມຜູ້ທີ່ຕ້ອງການໃຊ້ອີທິພລໃນການດັດສິນໃຈຂອງຜູ້ອື່ນໃນການໃຊ້ທັກພາກທີ່ດິນ ເພື່ອວັດຖຸປະສົງ  
ທາງວິທະຍາສາສົດ ຢີ້ວ່າເຫຼຸດຜູ້ອື່ນ

ກຣັນທີຂອງຮູ້ຮ່າມນູ້ແໜ່ງຮາຊານາຈັກກຳໄຊ ພ.ສ 2540 ໄດ້ມີບົນກັນປັ້ງປຸງທີ່ເກີຍຂັ້ນກັບຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍໃນການບໍລິຫານຈັດການທັກພາກຮ່າມຫລາຍກລຸ່ມ ກລ່າວສຶ່ວນ

1. ທຸນ່ານທັກທີ່ດັ່ງເຕີມ ຕາມມາດຕາ 46
2. ບຸຄຄລ້ອປະຊານໂດຍທ່ານໄປ ຕາມມາດຕາ 56
3. ອົງດັບປະກອບຮ່າມທັກທີ່ດິນ ຕາມມາດຕາ 290
4. ຮູ້ ຕາມມາດຕາ 79 ແລະ 84
5. ອົງດັບປະກອບ ຕາມມາດຕາ 56 ວຽກ 2

ຈາກການທີ່ຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍທີ່ເກີຍຂັ້ນກັບທີ່ດິນມີຫລາຍກລຸ່ມ ຄວາມຕ້ອງການໃຊ້ປະໂຍບນທີ່ດິນຂອງຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍຈຶ່ງມີຄວາມຫລາຍຫລາຍ ເມື່ອມີການອອນທີ່ດິນ “ເປັນດັນທຸນທາງສັງຄົມ” ກັບ “ເປັນດັນທຸນທາງສິນຄ້າ” ທຳໄໝ້ກ່າວມາຍຂອງທີ່ດິນແດກຕ່າງກັນອອກໄປຕາມລັກນະອາຊີພຂອງຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍ ດັ່ງທີ່ Eren (1974) ໄດ້ໄໝ້ຄວາມໝາຍຂອງທີ່ດິນໄວ້ດ້ວຍກັນ 9 ປະການ ສຶ່ວນ

- |                  |               |                        |
|------------------|---------------|------------------------|
| (1) ພື້ນເຜົ່າໂລກ | (2) ຮ່າມຮາຕີ  | (3) ແທລົງພັນຫຼຸກຮ່າມ   |
| (4) ປັຈັກການຜລິດ | (5) ສິນຄ້າ    | (6) ທີ່ພັກຜ່ອນໜ່ຍ່ອນໄຈ |
| (7) ສາການທີ່     | (8) ທັກພົມສິນ | (9) ຖຸນ                |

ຈາກສາເຫຼຸດທີ່ 4 ປະການດັ່ງທີ່ກຳລັວແລ້ວຈຶ່ງມີຂໍ້ພິພາກແລະຄວາມຂັດແຍ້ງເກີດຂຶ້ນທີ່ກຳລັງປະເທດໃນຊ່ວງປີ 2546 ໄດ້ມີການສຶກສາແລະສໍາວັດຈິນຂໍ້ພິພາກແລະຄວາມຂັດແຍ້ງເຮືອງປັ້ງປຸງຫາທີ່ດິນຂອງການເຫັນວ່າການຕະວັນອອກເສີຍເໜືອ ການເຫັນວ່າກຳຕົວຕະວັນອອກແລະການກະລາງ ການຕະວັນຕກແລະການຕະວັນອອກ ແລະການໄດ້ໂດຍສຸ່ມຕ້ວອຍຢ່າງທັງໝາດ 638 ກຣັນ ແລະປັ້ງປຸງຫາທີ່ອູ້ງອ່າຍີຈຳນວນ 120 ກຣັນ ຮ່ວມທັງໝາດເປັນຈຳນວນ 740 ກຣັນ

ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่ามีปัญหาตามลำดับดังต่อไปนี้

การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยจำนวน 262 กรณี

การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ จำนวน 119 กรณี

นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวน 58 กรณี

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน จำนวน 48 กรณี

การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร จำนวน 40 กรณี

ในรายงานดังกล่าวสรุปไว้ว่าด้วยว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาทั้งหมด 740 กรณี กรณีพิพาทที่ยุติการแก้ไขปัญหามีจำนวน 89 กรณี คิดเป็นร้อยละ 12.03 เท่านั้น (ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ 2548)

## 2. ความพยายามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน

ถึงแม้ว่าจะได้มีแนวคิดจากหลายกลุ่มนบุคคลทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชนและนักวิชาการสาขาต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาป้าไม้ของชาติมาเป็นเวลาข้านานก็ตาม แต่ก็ยังมีสามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไปได้ เพราะในเขตป่าไม้ของชาติมีราชภูมิเข้าอยู่อาศัยและทำกินอยู่จำนวนมาก กระจายไปทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งมีสถานที่ราชการอยู่ในเขตป่าไม้ของชาติจำนวนมาก เช่นเดียวกัน ขอบเขตของปัญหาจึงกว้างขวาง การแก้ไขปัญหาโดยวิธีใดวิธีหนึ่งจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เมื่อแก้ปัญหาในระยะสั้นไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาจะสะสมมาตลอดระยะเวลาจนสถานการณ์ของป่าไม้ถึงจุดวิกฤตอย่างที่ปรากฏในปัจจุบัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว สมาชิกผู้แทนราษฎรที่ได้มีบทบาทที่สำคัญในการช่วยเหลือราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าไม้ของชาติโดยเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรมาตั้งแต่ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ส่งให้กับรัฐบาลดำเนินการนั้น บางมติที่มีผลในเวลาอันรวดเร็ว เช่น มติให้รัฐบาลยกเลิกโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คกจ.) แต่บางมติที่ยังคงอยู่ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งๆ ที่ในช่วงเวลานั้นเป็นรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นประเด็นในการศึกษาว่ามีสาเหตุอันได้รัฐบาลจึงไม่สามารถดำเนินการได้ ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร อีกประการหนึ่งของการแก้ไขปัญหาป้าไม้ของชาตินั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ดิน และป้าไม้อยู่หลายฉบับ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่โดยตรงด้านนิติบัญญัติจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นอุปสรรคกับการแก้ไขปัญหารือที่ดินมาโดยตลอดนั้น เหตุใดจึงไม่ได้มีการแก้ไขในประเด็นที่เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อให้ยุติลงโดยเร็ว หรืออาจจะรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติทุกด้านเข้าด้วยกันเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ຈາກການສຶກຫາຄື່ອງຜູ້ຕີທີ່ເສັນໂດຍສາມາຊີກສປາຜູ້ແທນຮາງວິໄລຍະພ.ສ 2529 ຄື່ອງພ.ສ 2537  
ມີຜູ້ຕີທີ່ເກີ່ຽວຂ້ອງກັບການແກ້ໄຂປັບປຸງຫາຄວາມຂັດແຍ້ງໃນທີ່ດິນຄື່ອງ 67 ຜູ້ຕີ (ຕາຮາງທີ່ 1-2)

ແນວຄົດຂອງສາມາຊີກສປາຜູ້ແທນຮາງວິໄລຍະພ.ສ ໃນການແກ້ໄຂປັບປຸງຫາຄວາມຂັດແຍ້ງ ສຽງໄດ້ສອງແນວທາງ ອື່ນ

1. ພື້ນທີ່ປໍາໄມ້ທ່າງວິໄລຍະພ.ສ ບຸກຮຸກທຳກິນແລະອູ່ຢ່າຍ ຜວເພີກຄອນເຂດປ່າສົງວນແໜ່ງໝາດແລ້ວອອກ  
ເອກສາຣສີທີ່ມາປະມາວລກງາມຫາຍທີ່ດິນ 2497
2. ພື້ນທີ່ປໍາໄມ້ທ່າງວິໄລຍະພ.ສ ບຸກຮຸກທຳກິນແລະອູ່ຢ່າຍ ຜວເພີກຄອນເຂດປ່າສົງວນແໜ່ງໝາດແລ້ວເຂົ້າສູ່  
ໂຄງການປົງປົງທີ່ດິນເພື່ອເກະຍາຍການ

ແນວຄົດທັງສອງນີ້ສິ່ງແນວວ່າໃນຂະໜາດທີ່ຮູ້ນາລກຳລັງເຮັດວຽກໂຍບາຍການປົງປົງທີ່ດິນອູ່ໃນຮາງວິໄລຍະພ.ສ  
2536-2537 ກີ່ໄດ້ມີສາມາຊີກສປາຜູ້ແທນສ່ວນໜຶ່ງໄດ້ເສັນອູ້ຕີໃຫ້ມີການເພີກຄອນປ່າສົງວນແໜ່ງໝາດ ແລ້ວອອກ  
ເອກສາຣສີທີ່ມາປະມາວລກງາມຫາຍທີ່ດິນ 2497 ໃຫ້ແກ່ຮາງວິໄລຍະພ.ສ ໂດຍສາມາຊີກຜູ້ແທນຮາງວິໄລຍະພ.ສໄດ້ພິຈາລະນາຜູ້ຕີໃນ  
ລັກປະໜະເດືອກນັ້ນຄື່ອງ 34 ຜູ້ຕີ ໃນການປະໜຸມຄົງທີ່ 4/2537 (ສັນຍາມັນ ຄົງທີ່ທີ່) ເມື່ອວັນທີ 29 ກັນຍານ  
2537

ການທີ່ແນວຄົດແຕກຕ່າງກັນດັ່ງກ່າວນີ້ເມື່ອມີການຍຸນສປາແລະປັບປຸງຫາ ໂຍບາຍໃນການ  
ແກ້ໄຂກົດປັບປຸງຫາ ໃປດ້ວຍ ຈະເປັນການຕັ້ງຕ້ານການແກ້ໄຂປັບປຸງຫາໃນແນວໃໝ່ ລະທັບແນວຄົດເດີມການ  
ແກ້ໄຂປັບປຸງຫາຈິງໄມ້ປະສົບຄວາມສໍາເລົງແລະສະສົມເຮື່ອຮັ້ງມາຕລອດເວລາ

ຜລຕ່ອນເນື່ອງອີກປະກາດໜຶ່ງກີ່ກື້ອກການແກ້ໄຂປັບປຸງຫາອຸປະກອດຈາກກົງຫາຍີ່ທີ່ມີອູ່ໄມ້ສາມາດກະທຳໄດ້  
ທັນທີທັນໄດ້ຈາກຝ່າຍການເມືອງດາມທີ່ຕ້ອງການ ເພຣະການແກ້ໄຂກົງຫາຍີ່ນີ້ຂັ້ນຕອນທີ່ຈະຕ້ອງໃຊ້ເວລາແລະ  
ດໍາເນີນກາຍອ່າງຕ່ອນເນື່ອງ ເມື່ອມີການຍຸນສປາແລະປັບປຸງຫາໃນໜັງເວລາອັນສັນ ນອກຈາກໄມ້ມີຄວາມຕ່ອນເນື່ອງ  
ແລ້ວຍັງມີປັບປຸງຫາຈາກແນວຄົດທີ່ແຕກຕ່າງກັນດັ່ງທີ່ກ່າວມາແລ້ວ ໂອກສາໃນການແກ້ໄຂເພີ່ມເດີມກົງຫາຍີ່ເກີດຂຶ້ນ  
ໄດ້ນ້ອຍມາກ

#### ຕາຮາງທີ່ 1 ຈຳນວນຜູ້ຕີເກີ່ຽວຂ້ອງກັບການແກ້ໄຂປັບປຸງຫາທີ່ດິນ ຜວເພີກຄອນປ່າສົງວນແໜ່ງໝາດ ແລະການອອກ ໜັງສືອແສດງສີທີ່ໃນທີ່ດິນຂອງສາມາຊີກສປາຜູ້ແທນຮາງວິໄລຍະພ.ສ

ພ.ສ.	ຈຳນວນ
2529	6 ຜູ້ຕີ
2531	9 ຜູ້ຕີ
2533	1 ຜູ້ຕີ
2535	17 ຜູ້ຕີ
2537	34 ຜູ້ຕີ
ຮັມທັງໝົດ	67 ຜູ້ຕີ
ຜູ້ເສັນ ຮວມ	301 ດາວ

**ตารางที่ 2 สรุปผู้ติดและการแก้ไขปัญหาของสภากู้แทนราษฎรเกี่ยวกับที่ดินทำกิน การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน**

ปี	ส.ส ชุดที่	ผู้ติด (เรื่อง)	ผู้เสนอ (คน)	ความเห็นของสภากู้แทนราษฎร	ผลการดำเนินงาน ของรัฐบาล
2529	15	6	20	ตั้งกรรมการวิสามัญศึกษาบัญชาฯผลการศึกษา - เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ / ออกเอกสารสิทธิ์ผู้อยู่ก่อน 2518 ปลูกไม้ยืนต้น 10% ภายใน 5 ปี - ผู้เข้าอยู่ 2518-2524 ให้ปลูกไม้ยืนต้น 20% จะได้รับสิทธิ์ภายใน 3 ปี - ผู้เข้าอยู่ 2525-2529 ให้เข้าแต่ปลูกไม้ยืนต้น 30% ให้ครบภายใน 3 ปี ส่งให้รัฐบาลดำเนินการ	ไม่ได้ดำเนินการ
2531	16	9	33	ตั้งกรรมการวิสามัญศึกษา ผลการศึกษา - เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้ผู้อยู่ก่อนสิ้นปี 2510 โดยใช้ภาคถ่าย VAP 61 - เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้ผู้อยู่ก่อน 2518 โดยปลูกไม้ยืนต้น 10% ภายใน 5 ปี - ผู้เข้าอยู่ 2518-2524 ปลูกไม้ยืนต้น 20% ภายใน 3 ปี - ผู้เข้าอยู่ 2525-2530 ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ ปลูกไม้ยืนต้น 30% ภายใน 3 ปี ดังแต่วันอนุญาต ส่งให้รัฐบาลดำเนินการ	ไม่ได้ดำเนินการ
2533	16	1	2	ส่งรัฐบาลให้ชี้แจง (เรื่องกันแนวเขตป่าไม้ถาวร เป้าจำแนก ออกจากที่ทำกิน)	รัฐบาลชี้แจงว่าอยู่ในระหว่างดำเนินการ
2535 (ครั้งที่ 1)	17	10	87	ให้ยกเลิกโครงการ คจก. (โดยส่งรัฐบาลดำเนินการ) ให้ตั้งกรรมการวิสามัญศึกษาฯ 45 คน (ไม่มีรายงาน)	ยกเลิก
2535 (ครั้งที่ 2)	17	7	42	- ส่งให้รัฐบาลเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาร่องกรมสิทธิ์ และสิทธิ์ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามที่เคยเสนอรัฐบาลไว้จากการศึกษาในปี 2529 และ 2531 - เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน	เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน
2537	18	34	117	ส่งให้รัฐบาลดำเนินการ 21 ผู้ติด สาระสำคัญคือ ให้เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ โดยการเพิกถอน แล้วออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ชลอกการจับกุมราชฎรที่เข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ	- เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน - ชลอกการจับกุม
	รวม	67	301		

### 3. ความพยายามของรัฐในการลดความขัดแย้ง

รัฐได้พยายามที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งโดยทางตรงและทางอ้อมมาตลอดเวลาอันยาวนาน นับแต่การประการเขตสงวน/คุ้มครอง/อนุรักษ์ ทั้งที่ใช้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อคุณภาพลุ่มน้ำภาคต่างๆ แต่คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนอีกจำนวนมาก การสงวน/คุ้มครอง และอนุรักษ์การใช้พื้นที่เหล่านี้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการป้องกันความขัดแย้งในเบื้องต้น

ต่อมาเมื่อมีการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ที่รัฐ สงวน/คุ้มครอง และอนุรักษ์ไว้ดังกล่าวแล้ว รัฐได้มีนโยบายลดความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมให้อยู่อาศัยต่อไปได้ หรือผ่อนผันให้ทำกินต่อไป ตลอดจนมีการจำแนกออกให้เป็นที่ดินทำกินในกรณีของป่าไม้ถาวร หรือยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังรายละเอียดในตารางที่ 3

อย่างไรก็ตามมีแนวคิดที่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปี เช่น

(1) ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 นั้น ได้มีการสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินก่อนว่าจะยินยอมให้ดำเนินการหรือไม่ ตามบทบัญญัติมาตรา 14 (1) นอกจากนี้ได้มีการทำหนดว่าเจ้าของที่ดินจะต้องยินยอมเกินกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะดำเนินการประการเป็นเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ตามบทบัญญัติ มาตรา 28

(2) ในกรณีของการวางแผนเมืองที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นตามบทบัญญัติ มาตรา 19 วรรค 2 และมาตรา 33 รวมทั้งให้มีการเปิดโอกาสเสนอคำร้องให้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมอีกด้วย (มาตรา 24)

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59

(4) พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

(5) ในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 นั้น ในการดำเนินงานจะต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดินในโครงการไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น (มาตรา 36)

(6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีเจตนาرمย์ให้ประชาชนมีสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็น

### ตารางที่ 3 ความพยายามของรัฐในการป้องกันและลดความชั่งด้วยเรื่องการบริหารทรัพยากรที่ดิน

โดยการปรับเปลี่ยนกฎหมายหรือวิธีการ	ป้องกันความชั่งด้วย	ผลลัพธ์และวิธีดำเนินการ
โดยการปรับเปลี่ยนกฎหมายหรือวิธีการ	นโยบาย	สร้างสัมฤทธิ์
พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองอุดรรักษ์ พ.ศ. 2503 พ.ร.บ. ถูกยกเลิกในวันที่ 4 เมษายน 2518	1. ทำสัญญาไว้กับผู้ที่ได้รับอนุญาต เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ได้รับอนุญาต 2. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2522 เรื่อง โครงการยกเว้นสิทธิ์ให้มีสิทธิ์ที่ดินชั่วคราว (ส.ท.ก.) 3. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และร่วมสิทธิ์ที่ดิน 4. มาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แก้ไข พ.ศ. 2528 29 มิถุนายน 2531 12 กรกฎาคม 2531 7 พฤษภาคม 2532 19 พฤษภาคม 2534	ไม่ได้รับอนุญาตที่ได้รับอนุญาตไป
พ.ร.บ. ปัจจุบันแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ติดตามรัฐมนตรีริเริ่มการจัดตั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติ วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 25 พฤษภาคม 2528 21 ตุลาคม 2529 29 มิถุนายน 2531 12 กรกฎาคม 2531 7 พฤษภาคม 2532 19 พฤษภาคม 2534	ไม่อนุญาตให้ทำกิจกรรมใดๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาต จัดทำแผนที่ตรวจสอบการทำกิจกรรมแล้ว และติดตามตรวจสอบการทำกิจกรรม ออกจากการที่ได้รับอนุญาต แต่ยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปได้	จัดทำแผนที่ตรวจสอบการทำกิจกรรมแล้ว และติดตามตรวจสอบการทำกิจกรรม อย่างต่อไปได้ ไม่สามารถดำเนินการอย่างต่อไปได้
พ.ร.บ. ปัจจุบันแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไข พ.ศ. 2532 มาตรา 26 6. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจัดแนบที่ดินเพื่อการเกษตร (Zone A) มาตรา 23 แห่งพ.ร.บ. วันที่ 23 กรกฎาคม 2534 22 สิงหาคม 2543 17 ตุลาคม 2543	5. พ.ร.บ. ปัจจุบันแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไข พ.ศ. 2532 มาตรา 26 6. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจัดแนบที่ดินเพื่อการเกษตร (Zone A) มาตรา 23 แห่งพ.ร.บ. วันที่ 23 กรกฎาคม 2534 22 สิงหาคม 2543 17 ตุลาคม 2543	เมื่อประกาศออกกฎหมายแล้ว ให้ดำเนินการตามที่กำหนด เพิกถอนประกาศนี้
พ.ติดตามรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง มาตราการและแนวทางการดำเนินการป้องกันการทำลายป่า สงวนและอนุรักษ์ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เส้าใหม่ ส.ภ.ก. พ.ท.ก.	แก้ไขปัญหาคนทำกินในเนื้อที่ไม่ได้รับอนุญาต เพิกถอนกฎหมายแห่งชาติที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เส้าใหม่	ส.ภ.ก. พ.ท.ก.

(7) แผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี (2548-2551) ได้มีนโยบายการเร่งรัดกระจายสิทธิ์ที่ดินและการจัดที่ทำกินพร้อมทั้งสาธารณูปโภคให้แก่คนยากจน รวมทั้งพัฒนาภูมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนทุกรุ่ดับมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ได้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นโดยมีพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติสภาร่างแบบและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ 2537
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ 2542

ดังรายละเอียดในตารางที่ 4

**ตารางที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ**

พระราชบัญญัติ/พระราชกฤษฎีกา/ระเบียบ	การมีส่วนร่วมของประชาชน
1. จัตุรุปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ 2517	เจ้าของที่ดินยื่นยอมเกินกึ่งหนึ่งจึงดำเนินการได้ ( มาตรา 14 (1) )
2. การผังเมือง พ.ศ 2518	เจ้าของที่ดินมีสิทธิเสนอข้อคิดเห็น และขอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก (มาตรา 19 มาตรา 24 และ 33)
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540	สิทธิของชุมชนดังเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 46) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบ่มรงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติฯ (มาตรา 56) องค์กรอิสระให้ความเห็นในการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ สิ่งแวดล้อม บุคคลยื่นยอมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ในการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 59) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมืองอ่านหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบ่มรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือพิจารณาโครงการ (มาตรา 290)
4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ 2546	ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
5. จัตุรุปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ 2547	เจ้าของที่ดินยื่นยอมสองในสามจึงดำเนินการได้ (มาตรา 36)
6. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ 2548	ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น
<u>การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น</u>	
(1) สภาร่างแบบและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ 2537	
(2) กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ 2542	

#### 4. ข้อเสนอแนวทางลดความขัดแย้ง

จากที่ได้ทบทวนถึงความพยายามของรัฐและฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกผู้แทนราษฎรจะเห็นได้ว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องบริหารจัดการที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนได้ทั้งๆที่ได้มีแนวคิดและนโยบายของรัฐเรื่องการมีส่วนร่วมมาเป็นเวลาช้านานดังที่กล่าวมาแล้วอาจเป็นเพราะรัฐดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชน ทางเลือกหนึ่งที่เป็นข้อเสนอเพื่อลดความขัดแย้งก็คือให้มี “การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมในลักษณะเครือข่าย”

World Bank (2000) ได้ทบทวนถึงนโยบายที่ดินที่กำหนดไว้ในปี 2518 (1975) ว่า “ควรล้มเลิกระบบการถือครองที่ดินโดยชุมชนและหันไปใช้ระบบการถือครองแบบเสรี แต่ในปัจจุบันนี้เป็นที่ตระหนักดีว่า การใช้ชุมชนเป็นผู้จัดการเรื่องการใช้ที่ดินสามารถให้ความมั่นคงในการถือครองและเป็นพื้นฐานให้มีการทำธุกรรมด้านที่ดินที่ได้ผลคุ้มค่าใช้จ่ายมากกว่าระบบถือครองที่ดินโดยเสรี”

อีกประการหนึ่งในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน World Bank (2000) ได้รายงานไว้ว่า “การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา มักจะมีมาจากการแรงผลักดันทางด้านการเมือง และยังไม่สามารถบรรลุความคาดหวังที่ตั้งไว้ได้ เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีแนวทางปฏิบัติใหม่เกิดขึ้น คือ การสนับสนุนให้ชุมชนจัดการปฏิรูปที่ดินกันเองโดยให้การเจรจาต่อรองเป็นไปโดยสมัครใจ แนวทางนี้จะสามารถแก้ปัญหาที่มีมาช้านานเกี่ยวกับการกระจายทรัพย์สินโดยไม่เปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่นำไปสู่ความรุนแรงในชนบทได้ ทั้งนี้มีข้อแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องติดตามงานโดยละเอียดและปรับแก้แผนให้เป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ได้ กับจะต้องสามารถต้านทานแรงบีบคั้นทางการเมืองที่ต้องการให้มอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบใช้อ๊อกซิพลให้ได้ด้วย”

โครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลนำมาใช้แก้ปัญหาความขัดแย้งในอดีตเป็นไปในลักษณะ “จากบนลงล่าง (Top Down)” ถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นก็ตาม การจัดทำแผนในลักษณะนั้นจะเป็นการละเลยต่อการร่วมตัดสินใจของท้องถิ่นตามความต้องการที่แท้จริงตลอดจนไม่สามารถระบุปัญหาทั้งหมดของชุมชนในโครงการต่างๆได้หมด จึงมีการแยกออกเป็นโครงการย่อยหลายๆ โครงการที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ประเดิมปัญหานำงอย่างมีการแก้ไขอย่างช้าช้อนแต่บางอย่างได้ถูกกล่าวถึง ความขัดแย้งจึงยังคงเกิดขึ้นตลอดเวลา

ในทางตรงกันข้ามหากให้มีการจัดทำโครงการในลักษณะ “จากล่างขึ้นบน (Bottom Up)” โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นเจรจาต่อรองในระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกันลุ่มต่างๆ มีรายงานในรายพื้นที่ของประเทศไทยว่ามีการตัดสินใจในการบริหารจัดการที่ดินที่ลดความขัดแย้งลงได้

อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงระดับของชุมชน เช่น หมู่บ้านจะมีจำนวนมากถึงประมาณ 70,000 หมู่บ้าน ประเดิมปัญหาจะแตกต่างกันออกไปแต่ละหมู่บ้าน แม้แต่ในหมู่บ้านเดียวกันอาจจะมีความเห็นที่ขัดแย้งในการใช้ที่ดินกัน จากหมู่บ้านจำนวนมากนี้เองจึงกระigg กันว่าจะเป็นปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ หรือการบริหารโครงการนั้น ซึ่งตามข้อเท็จจริงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากลไกความ

ร่วมมือและเตรียมความพร้อมไปประจำหนึ่งดังที่ FAO and UNEP (1997) ได้รายงานไว้ว่า “การสนับสนุนให้ห้องถ่ายเอกสารที่จัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยตนเองนั้นเป็นภาระกิจที่ใช้เวลาและค่อนข้างจะอ่อนไหว ไม่สามารถคาดผลได้ในระยะเวลาอันสั้น รัฐจำเป็นต้องเข้าไปช่วยสนับสนุนในการจัดทำที่ปรึกษา ช่วยเหลือข้อมูลด้านวิชาการและงบประมาณแท้ที่จำเป็น”

ภายใต้สถานการณ์ดังที่กล่าวมาแล้วเพื่อลดความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินจึงมีข้อเสนอดังนี้ :-

1. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่มีเอกภาพ
2. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วม
3. พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินในอนาคตควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งภาครัฐ เอกชน ห้องถ่ายทอดเชิงพาณิชย์ หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย
4. ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้

## 5. สรุป

ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินนั้นเกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน ที่รุนแรงและยืดเยื้อจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนในที่ดินของรัฐ ทั้งที่ดินที่ประกาศเป็นเขตสงวนและคุ้มครอง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่ใช้ในราชการทหาร เป็นต้น ฯลฯ มีสาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง 4 ประการ คือ นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน ได้มีความพยายามแก้ไขความขัดแย้งจากหลายฝ่ายในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งจากฝ่ายการเมืองคือสมาชิกสภาพัฒนราษฎรแต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาเนื่องจากมีการยุบสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง แนวคิดของสมาชิกสภาพัฒนราษฎรเองก็มี 2 แนวทาง คือ การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้วออกเอกสารสิทธิ์ให้ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อเพิกถอนแล้วให้นำไปปฏิรูปที่ดินซึ่งหาข้อยุติได้ยาก ในส่วนของภาครัฐนั้นได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งมาตลอดเวลาอันยาวนาน ในกรณีของการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ที่รัฐสงวน/คุ้มครอง และอนุรักษ์ไว้ รัฐได้มีนโยบายลดความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมให้อยู่อาศัยต่อไปได้ หรือผ่อนผันให้ทำกินต่อไปลดลง มีการจำแนกออกให้เป็นที่ดินทำกินในกรณีของป่าไม้สาธาร หรือยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกิน โดยการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากรัฐยังได้มีนโยบายให้ประชาชนเข้า

มามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนเมือง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จากการศึกษาและสำรวจกรณีพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในภาคต่างๆ ของประเทศไทย รวม 740 กรณี สามารถแก้ไขปัญหาได้มีจำนวน 89 กรณี หรือร้อยละ 12 ของปัญหาทั้งหมดเท่านั้น ถึงปัจจุบันได้มีแผนบริหารราชการแผ่นดินในปี 2548-2551 ในเรื่องการเร่งรัดการกระจายสิทธิ์ที่ดินและการจัดที่ดินทำกินพร้อมสาธารณูปโภคให้แก่คนยากจน รวมทั้งการพัฒนาภูมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนทุกรุ่ดับมีความพึ่งพาใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามแนวคิดและนโยบายต่างๆ ที่ผ่านมา ความขัดแย้งและข้อพิพาทยังคงมีอยู่ และดูเหมือนว่าจะเกิดความรุนแรงยิ่งขึ้นในขณะที่ชุมชนหลายแห่งในภาคต่างๆ ของประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว จึงมีข้อเสนอเป็นทางเลือกในการลดความขัดแย้งเรื่องที่ดินลง ก็คือให้มี “การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นๆ ทางสังคมในลักษณะเครือข่าย” โดยภาครัฐควรดำเนินการรวม 4 ประการ คือ

1. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่มีเอกภาพ
2. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วม
3. พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินในอนาคตควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้ง ภาครัฐ เอกชน ห้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย
4. ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้

### ບຣຣຄານຸກຮມ

ຍ່າຍາມລ ໄກຢູ່ຮວງຕ ແລະ ຄະເທ 2548 ຮາຍງານວິຈີ້ຍົນບັນສົມບູຮຣຶນໂຄຣງກາຣີກົກຂາແລະສໍາຮວຈຂ້ອພິພາກ ແລະ ຄວາມ  
ຂັດແຍ້ງປົງຫາທີ່ດີນໃນປະເທດໄທຢ ຮະຍະທີ່ 1 ສັນບສູນໂດຍສໍານັກງານກອງທຸນສັນບສູນກາຣວິຈີ້  
(ສກວ.)

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2529 ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 14/2529 (ສມັຍສາມັ້ນູ) ວັນທີ 22  
ຕຸລາຄມ 2529

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2531ກ ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 1/2531 (ສມັຍສາມັ້ນູ) ວັນທີ 7  
ເມພາຍນ 2531

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2531ຂ ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 7/2531 (ສມັຍສາມັ້ນູ) ວັນທີ 8  
ກັນຍາຍນ 2531

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2531ຄ ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 10/2531 (ສມັຍສາມັ້ນູ) ວັນທີ 22  
ກັນຍາຍນ 2531

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2532ກ ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 4/2532 (ສມັຍສາມັ້ນູ) ວັນທີ 18  
ພຖ່າງກາມ 2532

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2532ຂ ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 8/2532 (ສມັຍສາມັ້ນູ) ວັນທີ 7  
ມີຖຸນາຍນ 2532

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2533 ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 1/2533 (ສມັຍສາມັ້ນູ) ວັນທີ 3  
ພຖ່າງກາມ 2533

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2535ກ ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 7/2535 (ສມັຍສາມັ້ນູຄັ້ງທີ່ໜຶ່ງ)  
ວັນທີ 11 ມີຖຸນາຍນ 2535

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2535ຂ ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 8/2535 (ສມັຍສາມັ້ນູຄັ້ງທີ່ໜຶ່ງ)  
ວັນທີ 18 ມີຖຸນາຍນ 2535

ສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ 2537 ຮາຍງານກາຣປະໜຸມສກາຜູ້ແກນຮາຍງົງ ຄັ້ງທີ່ 4 (ສມັຍສາມັ້ນູຄັ້ງທີ່ໜຶ່ງ) ວັນທີ 29  
ກັນຍາຍນ 2537

Eren, T. 1974. Comparative Land Use (Forestry Versus Shifting Cultivation). Integrated Watershed and Forest Land Use Project. Chiang mai.

Food and Agriculture Organization and United Nations Environment Programme.1997. Negotiating A Sustainable Future for Land.

Klaus Deininger and Hans Binswanger. 1999. The Evolution of the World Bank's Land Policy : Principles, Experience and Future Challenger. World Bank Research Observer, Vol.14 No.2 (August 1999) .pp 247-76.