



การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร
อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา



ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง
วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2565



**LAND ALLOCATION IN COMMUNITY AND AGRICULTURAL AREAS
IN FOREST CONSERVATION AREAS: A CASE STUDY OF KHLONG
LAN DISTRICT, KAMPHAENGPHEP PROVINCE AND WANG
NAM KHIAO DISTRICT, NAKHON RATCHASIMA**

BY

THANEE SUCHODAYON

**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN LEADERSHIP
IN SOCIETY, BUSINESS AND POLITICS
COLLEGE OF SOCIAL INNOVATION**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2022

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง

การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภูมิศึกษา
พื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

โดย

ธานี สุโขทัยน

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2565

ศ.ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ
ประธานกรรมการสอบ

รศ.ดร.จุมพล หนิมพานิช
กรรมการ

ผศ.ดร.อภิรัตน์ กังสดารพร
กรรมการ

ดร.รัชกร ชาติลักษณ์
กรรมการ

ผศ.ดร.สุริยะใส กตะศิลา
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

24 สิงหาคม 2565

Dissertation entitled

**LAND ALLOCATION IN COMMUNITY AND AGRICULTURAL AREAS IN
FOREST CONSERVATION AREAS: A CASE STUDY OF KHLONG LAN
DISTRICT, KAMPHAENGPHEP PROVINCE AND WANG
NAM KHIAO DISTRICT, NAKHON RATCHASIMA**

by

THANEE SUCHODAYON

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Leadership in Society, Business and Politics

Rangsit University

Academic Year 2022

Prof. Somboon Suksamran, Ph.D.
Examination Committee Chairperson

Assoc.Prof. Jumpol Nimpanich, Ph.D.
Member

Asst.Prof. Apirat Kangsadanporn, Ph.D.
Member

Dhachakorn Thitiluck, Ph.D.
Member

Asst.Prof. Suriyasai Katasila, Ph.D.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plit.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

August 24, 2022



กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์นี้ได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์จากท่านผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงาน องค์กรที่ได้ให้ข้อมูล เอกสาร หนังสือ หลักฐานอ้างอิงต่าง ๆ และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อ งานวิจัยนี้ ขอขอบพระคุณท่านผู้บริหาร หัวหน้าส่วนราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ และผู้ให้ข้อมูล สำคัญทุกท่านที่ได้กรุณาตอบแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การเก็บรวบรวมข้อมูลจนงานนี้สำเร็จ ลุล่วงด้วยดี

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ สร้างปัญญา ความรู้คุณธรรม ได้น้อมนำยึดถือไปปฏิบัติเป็นแนวทางดำรงชีวิต ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ พิเศษ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ศาสตราจารย์ ดร.ดิน รัชฎพฤษ์ ที่ท่านได้ให้คำแนะนำให้ คำปรึกษา ทั้งในการศึกษา และงานวิจัย ท่านเป็นกำลังใจที่สำคัญ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ประธานและคณะกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล นิมพานิช ดร.ธัชกร ชาติลักษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ กังสดารพร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุริยะใส กตะศิลา ที่ได้ให้ความ กรุณาอนุมัติผู้วิจัย ได้ศึกษาทำงานวิจัยนี้ พร้อมทั้งตรวจรับคุษฎีนิพนธ์เล่มนี้ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาและผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรวิรัช องค์กรสังห ผู้อำนวยการหลักสูตรปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมืองที่ให้คำปรึกษาและประสานงานวิจัย

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อน ๆ ผู้ร่วมงานทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือ สนับสนุนเสียดลมาทำงานนี้ร่วมกัน

ขอขอบคุณครอบครัวสุโชคายน ที่เป็นกำลังใจเป็นพลังใจมาโดยตลอด

ธานี สุโชคายน
ผู้วิจัย

6006322 : ธาณี สุโขคายน
 ชื่อคุณิพนธ์ : การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวน
 แห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอ
 วังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา
 หลักสูตร : ปรัชญาคุณิพนธ์บัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.สุริยะใส กตะศิลา

บทคัดย่อ

คุณิพนธ์เรื่อง การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวน
 แห่งชาติกรณีศึกษา: พื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัด
 นครราชสีมา มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการ
 จัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตคลองลาน และวังน้ำเขียว 2) เพื่อศึกษาแนวทางการ
 แก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลอง
 ลาน และวังน้ำเขียว 3) เพื่อศึกษากฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของป่าสงวน
 แห่งชาติ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กลุ่มผู้ให้ข้อมูล
 หลัก 4 กลุ่ม โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 50 คน

ผลการศึกษา พบว่า การจัดการที่ดินมีปัญหาและอุปสรรคในประเด็น ความไม่ชัดเจนของ
 เขตแดน กรรมสิทธิ์ที่ดิน และกฎหมาย ส่วนแนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนในเขต
 ป่าสงวนแห่งชาติ คือ ต้องมีการจัดทำแนวเขตอย่างชัดเจน ในพื้นที่ทับซ้อนมีการจัดฐานข้อมูลแนว
 เขตที่ชัดเจนในมาตรฐานหรือมาตราส่วนเดียวกัน จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการมีส่วน
 ร่วมทุกภาคส่วน มีการแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจน และให้มีการลงนาม แบบสัญญาประชาคมร่วมกัน
 ก่อนมีการออกกฎระเบียบ ออกเอกสารสิทธิ์ให้ประชาชน มีการประกาศอย่างชัดเจน และในส่วน
 กฎหมายและผลกระทบของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มีอุปสรรคและปัญหาในการบังคับใช้
 กฎหมาย นโยบายของรัฐไม่มีความแน่นอน ไม่มีความต่อเนื่อง มีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหา
 เฉพาะหน้า ผู้บังคับใช้กฎหมายมีอุปสรรคและปัญหาทั้งภายในและระหว่างองค์กรที่เข้ามามีส่วน
 รับผิดชอบร่วมกัน มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานที่ไม่มี
 ประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน องค์กรของรัฐ และประชาชน

(คุณิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 186 หน้า)

คำสำคัญ: การจัดการที่ดิน, พื้นที่ชุมชน, พื้นที่ภาคเกษตรกรรม, เกษตรกรรมในเขตป่าสงวน

ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

6006322 : Thanee Suchodayon
 Dissertation Title : Land Allocation in Community and Agricultural Areas in Forest Conservation Areas: a Case Study of Khlong Lan District, Kamphaengphet Province and Wang Nam Khiao District, Nakhon Ratchasima
 Program : Doctor of Philosophy in Leadership in Society, Business and Politics
 Dissertation Advisor : Asst.Prof. Suriyasai Katasila, Ph.D.

Abstract

This research aimed to 1) investigate the situation, problems, and obstacles for the management of lands in Khlong Lan National Park and Wang Nam Khiao, 2) explore approaches for the resolution of the overlap between residential sites and agricultural areas in those two sites, and 3) to study related laws and the effects of the enforcement of law of forests conservation areas. The research employed qualitative methodology. Data were collected from 50 key informants from 4 groups.

The result revealed that there were problems and obstacles of land management including uncertain borders, property rights, and law. The approaches for the resolution included clear border segmentation in overlapped areas, the sharing of the same border database and the use of the same map scale, the mutual preparation of a land use plan participated by all sectors, legal amendments, and the promulgation of a social contract before publishing regulations. The issue of certificates of ownership for the people was also recommended. In terms of law and the effects of the enforcement of law of forests conservation areas, it was found that there were obstacles and problems of legal enforcement due to unclear and discontinuous policies implemented by the government. The problems were solved without clear direction. Those enforcing the law encountered problems and obstacles which occurred inside the organizations and between outside organization partners. A variety of organizations taking part in the operation resulted in ineffective collaboration and conflicts among general organizations, government organizations, and the public.

(Total 186 pages)

Keywords: Land Management, Agricultural Areas, Agriculture in Forest Conservation Areas

Student's Signature Dissertation Advisor's Signature

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญรูป	ฉ
บทที่ 1	
บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	17
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	18
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	18
1.5 นิยามศัพท์	18
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	21
บทที่ 2	
แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Concepts of Public Service and Public Policy Theory)	23
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)	39
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)	43
2.4 แนวคิดการขับเคลื่อนการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Concept Drives New Resource Allocation)	57
2.5 แนวคิดการจัดการที่ดินอย่างเป็นธรรม (Concept of Fair Land Management)	60

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Related Research)	67
	2.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual of Framework)	75
บทที่ 3	ระเบียบวิธีวิจัย	77
	3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)	79
	3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (Research Tools)	79
	3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection)	80
	3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)	81
	3.5 การตรวจสอบข้อมูล (Data Check)	82
	3.6 สรุปผลการวิจัย (Summary of Research Results)	83
บทที่ 4	บริบทของป่าสงวนแห่งชาติ	84
	4.1 สถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทย (Forest Situation in Thailand)	85
	4.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (Concept of The Problem of Encroachment on National Forest Reserves)	88
	4.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2540)	91
	4.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2550)	92
	4.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2560)	93
	4.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าสงวนแห่งชาติ (Law Relating to National Forests)	94
	4.7 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (National Strategy)	98
	4.8 บริบทข้อมูลพื้นที่ศึกษาเขตคลองลานและวังน้ำเขียว (Context of The Study Area of Khlong lan and Wang Nam Khieo)	100

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 5	สภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	103
	5.1 การเริ่มต้นการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ (Beginning of the National Forest Invasion) (เกิดขึ้นได้อย่างไร)	103
	5.2 ความเป็นอยู่ของคนในชุมชนของพื้นที่ป่า และการรักษาป่า (Livelihoods of People in The Community of Forest Areas and Forest Preservation)	105
	5.3 ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเกษตร (Housing and Farming)	106
	5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการใช้พื้นที่ป่า (Problems and Obstacles in The Use of Forest Areas)	107
	5.5 บทสรุป	109
บทที่ 6	ข้อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่อเขตป่าสงวนแห่งชาติ	110
	6.1 ที่ดินของรัฐ (State Land)	111
	6.2 ผู้ถือกฎหมาย (Law Holder)	114
	6.3 กฎหมายไปรุกรกสิทธิของชาวบ้าน (Law Invaded the Rights of the Villagers)	117
	6.4 การต่อสู้ของชาวบ้านต่อกฎหมาย (Villagers' Fight Against the Law)	118
	6.5 การต่อรองของชาวบ้านที่จะอยู่ในเขตป่าสงวนระหว่างรัฐ (Villagers' Bargain of the Staying in an Interstate Forest Reserve)	118
บทที่ 7	สรุปผลการศึกษา การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	121
	7.1 ข้อคับข้องของชาวบ้านในเขตพื้นที่ป่าสงวน (Grievances of the Villagers in the Reserved Forest Area)	122
	7.2 กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Law)	125
	7.3 กระบวนทัศน์ของการรักษาป่า (Paradigm of Forest Preservation)	127

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	ตารางเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management (NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ New Public Service (NPS)	50
6.1	หน่วยงานที่ทำงานบริหารจัดการที่ดินที่มีหน่วยงานดูแล	114



สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
2.1	กรอบแนวคิดการวิจัย	76
4.1	ร้อยละพื้นที่ป่าไม้กับจำนวนประชากรไทย จากรายงานสถานการณ์ป่าไม้ ไทย 2560-2561	85



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“ที่ดิน” เป็นปัจจัยสำคัญในการทำมาหาเลี้ยงชีพของประชาชนไทย โดยเฉพาะผู้ประกอบการ อาชีพเกษตรกรรม ซึ่งมีจำนวนมากว่ากึ่งหนึ่งของประเทศ มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยปัจจัยสี่ คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งปัจจัยสี่ย่อมหมายถึง มนุษย์ จะต้องมีการผลิต เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน เพื่อแลกเปลี่ยน ซื้อขาย ปัจจัยสี่ทั้งหลายที่จำเป็นต่อมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน เพื่อให้ดำรงอยู่ซึ่งปัจจัยพื้นฐานที่จะส่งเสริมคุณภาพชีวิต ของปัจเจกชน จึงได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง และโดยที่ที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญยิ่ง เป็นทุนให้แก่ปัจเจกชนในการประกอบสัมมาอาชีพ เพื่อหาเลี้ยงครอบครัว และก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่บุคคลจะได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย กลับเป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย กล่าวคือ ประชาชนหลายล้านครัวเรือนที่ไม่มีที่ดิน ทำกิน หรือทำกินบนที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ แม้อาจจะมีการกล่าวหาว่า ที่ดินที่ประชาชนทำกินบางส่วน อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนเหล่านี้ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม ในที่ดินดังกล่าวมาอย่างยาวนาน ก่อตั้งเป็นชุมชน พัฒนาการประกอบอาชีพ หลากหลาย และดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งพัฒนาเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ยกระดับฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่น จนเป็นเทศบาล มีสถานที่ราชการ ตลาด ธนาคาร โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้านเรือนผู้คน อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ดังเช่น ในอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดกำแพงเพชรและนครราชสีมา แต่กลับปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งชุมชน เทศบาลขนาดใหญ่เช่นนี้ ประชาชนในตำบลกลับอาศัยอยู่บนที่ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ นั่นหมายถึง ประชาชนเหล่านั้นไม่มีต้นทุนอันชอบด้วยกฎหมาย ที่รัฐรองรับเพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิต

ในปัจจุบันกระแสการจัดการความเหลื่อมล้ำถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นทางสังคมอย่างแพร่หลาย เรื่องของสิทธิพลเมืองของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ความไม่เสมอภาค ความไม่เป็นธรรมเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำที่พบเห็นบ่อยครั้งในสังคม ความเดือดร้อนของ

ประชาชน ที่มีสาเหตุมาจากความด้อยการศึกษาในเรื่องของข้อกฎหมายเป็นปัญหาลำดับต้น ๆ ที่นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำนั้น ในประเทศไทยจัดเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนของประเทศมีอาชีพหลักคือ เป็นเกษตรกร ปัญหาในเรื่องของที่ดินทำกินยังเป็นปัญหาใหญ่ที่สำคัญของประเทศ ความทุกข์ร้อนของประชาชนที่ถือครองที่ดินเป็นที่ทำกินเป็นที่อยู่อาศัยและมีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ถูกเรียกตามกฎหมายว่า “ที่ดินในเขตป่าสงวน” คือ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือปัญหาคนในชนบทในเรื่องของที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยที่ถูกกล่าวอ้างจากทางราชการว่า เป็นที่ดินของรัฐ ใครเข้าไปถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนผิดกฎหมายยังพบเจอได้อยู่บ่อยครั้ง ทั้งที่สามารถพิสูจน์สิทธิ์ได้ว่าถือครองก่อนมีการประกาศเขตป่าสงวน การถือครองที่ดินมาหลายสิบปี และใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่อง บางพื้นที่ได้ออกกฎหมายเพิกถอนเขตป่าสงวนไปแล้ว บางพื้นที่ได้มีการออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ในที่ดิน เช่น หนังสือรับรองสิทธิครอบครอง สค.1 หรือมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน (สปก.) หรือนิคมสหกรณ์ที่ดินในความดูแลรับผิดชอบของนิคมสร้างตนเอง และที่ดินในความดูแลรับผิดชอบของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น และในอีกหลายพื้นที่ไม่มีการดำเนินการใดเลย ไม่มีความคืบหน้าหรือความก้าวหน้าในข้อกฎหมายการรับรองสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งที่เป็นเขตป่าสงวนในระดับเดียวกันเกณฑ์เดียวกัน ที่ป่าสงวนนั้นมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม ไม่มีสภาพความเป็นป่าหลงเหลืออยู่กลายเป็นแหล่งชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมของราษฎรไปทั้งหมด ความสงสัยในมาตรการและมาตรฐานในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องนี้ว่ายังขาดความเสมอภาค ยังพบความเหลื่อมล้ำปรากฏให้เห็น ประชาชนที่ถือครองที่ดินในทุกภูมิภาคของประเทศ ในพื้นที่ป่าสงวน เป็นพื้นที่ชนบท หมู่ชนที่ถูกเรียกขานว่า “คนชนบท” “คนไกลปืนเที่ยง” “คนหลังเขา” หรือแม้แต่คำว่า “คนบ้านนอก” ล้วนแล้วแต่ถูกเรียกขานมาแต่อดีตได้ประสบเคราะห์กรรมจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรมมีความเหลื่อมล้ำจากกรณีการบังคับใช้กฎหมายซึ่งปราศจากความยุติธรรม กรณีไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง มักถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีต่าง ๆ อาทิเช่น ถูกดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกการเข้าครอบครองที่ดินในป่าสงวน แล้วยางหรือทำให้เสื่อมสภาพป่า เก็บหนานำออกแปรรูปไม้ ทำไม้ครอบครองไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต มีไม้หวงห้ามไว้ในครอบครองอันเป็นความผิดตามกฎหมาย เป็นต้น เพียงเพราะดำรงชีวิตทำมาหากินในพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งที่เป็นเขตที่อยู่อาศัยและเขตชุมชน ทั้งในเขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบล กลับยังต้องถูกดำเนินคดีอยู่เป็นนิตย์ ทั้งที่เป็นไปเพื่อการดำรงชีวิตของชาวบ้าน ความอยู่รอดของครอบครัวบนพื้นฐานการทำมาหากินโดยสุจริตบนที่ดินของตนเอง จากการดำรงชีวิตทำมาหากินอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวน ทั้งที่ถือครองที่ดินทำกินและเป็นที่อยู่อาศัยมายาวนานต่อเนื่องใช้ประโยชน์และทำประโยชน์จากที่ดินผืนนี้นั้นมา

หลายช่วงอายุคน แม้ในปัจจุบันเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้แปรเปลี่ยนไปด้วยการพัฒนาและความเจริญได้เข้าไปถึง มีไฟฟ้า มีน้ำประปา ขนส่งมวลชน มีถนนหนทางลาดยาง ถนนคอนกรีต ตลอดจนบรรดาสาธารณูปโภคที่เข้าไปถึงแล้วนั้น อีกทั้งยังเป็นที่ตั้งหน่วยราชการ อาทิ ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ โรงพยาบาล โรงเรียน วัด โบสถ์คริสต์ มัสยิดและสถานที่ทำงานหน่วยงานต่าง ๆ ของทางราชการ ส่วนภาคเอกชน มีอาคารร้านค้าพาณิชย์ ธนาคาร บ้านพักอาศัย อีกทั้งการบริการสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ และเอกชนก็เข้าไปถึง ได้เปลี่ยนวิถีชีวิตความเป็นอยู่อย่างชัดเจน ในรูปแบบของคนชนบทเป็นรูปแบบที่เรียกกันใหม่ว่า “คนในเขตเมืองกับคนนอกเขตเมือง” หรือประชาชนในเขตเมืองกับประชาชนนอกเขตเมือง แต่ยังคงอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนตามกฎหมาย พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางพื้นที่อยู่ในเขตเมืองร้อยเอ็ด เพอร์เซ็นต์ อยู่ในเขตเทศบาล และหรืออยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล พื้นที่ดังกล่าวเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ชุมชนขนาดกลาง แต่เมื่อไม่มีการรับรองสิทธิในที่ดิน ประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต้องเผชิญกับความทุกข์ยากจากการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างโดยสิ้นเชิง อีกทั้งไม่สามารถพัฒนาสร้างอาชีพ สร้างมูลค่าในที่ดินของตนเองได้ เพราะว่ากฎหมายได้กำหนดขอบเขตและจำกัดการใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะในพื้นที่ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นพื้นที่ควบคุมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม ถูกส่งผ่านจากรุ่นสู่รุ่น การเรียกร้องความยุติธรรมรอคอยการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องแสวงหาความจริง ข้อเท็จจริงความถูกต้องและความต้องการของประชาชนในกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว การศึกษาวิจัยนี้จะสามารถส่งผ่านถึงรัฐและหวังว่ารัฐจะได้ดำเนินการในเรื่องนี้เป็นการเร่งด่วน และรัฐพึงจัดการเรื่องนี้อย่างโปร่งใสชัดเจนอย่างเป็นธรรม ครอบคลุมทุกมิติ

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า มีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังละเลย และไม่เข้ามาดำเนินการเพื่อรองรับการเข้าใช้ที่ดินดังกล่าว ยิ่งกว่านั้น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผลใช้บังคับตั้งปี พ.ศ.2518 ซึ่งเงื่อนไขบังคับมีความเคร่งครัดไม่เป็นไปตามสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่ตอบสนองการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน ที่มี การพัฒนาการใช้ประโยชน์ไปในหลายรูปแบบ หรือหากจะพิจารณาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อการเลี้ยงชีพ ก็มีปัญหาเช่นเดียวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน คือ เจ้าหน้าที่รัฐละเลยล่าช้า ในการดำเนินการเพื่อจัดการปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ประชาชนต้องการ คือ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่รัฐกลับละเลยปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ส่งผลให้ประชาชนในกลุ่มจังหวัด

เหล่านี้และทุกภูมิภาคของประเทศขาดโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต ทุนในการประกอบอาชีพ และนั่นหมายถึงประชาชนเหล่านี้ขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจที่รัฐควรจะได้รับรองและคุ้มครองด้วยเช่นกัน สิทธิตามกฎหมายที่ราษฎรควรได้รับความคุ้มครอง สิทธิพลเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน รวมถึงหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิแก่ราษฎรหรือเกษตรกรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ราษฎรทุกคนควรได้รับ และหวังว่าจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ประการสำคัญ รัฐและหน่วยงานรับผิดชอบ เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ ต้องเล็งเห็นประโยชน์ที่ประชาชนพึงควรได้รับตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสภาพการณ์ปัจจุบัน กระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต้องปราศจากอคติ ปราศจากความเหลื่อมล้ำ โดยยึดแนวคิดที่ว่า “กฎหมายต้องคุ้มครองสุจริตชนคนดีให้อยู่อย่างมีความสุขในสังคมได้”

จากหลักการตามแนวพระราชดำริที่มีต่อผู้ยากไร้ “คนต้องอยู่กับป่าได้” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงมีพระราชดำรัสในเรื่องของการดำรงชีวิตในพื้นที่เขตป่า แต่ป่าในอดีตกับป่าในปัจจุบันแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในพื้นที่เดียวกัน เพราะป่าดังกล่าวไม่มีสภาพความเป็นป่าหลงเหลืออยู่เลย ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่างร่วมกันปลูกป่า ปลูกต้นไม้เพิ่มเพื่อทดแทนป่า แม้ปัจจุบันได้กลายเป็นชุมชน ที่อยู่อาศัย ร้านค้าอาคารพาณิชย์ สถานที่ราชการต่าง ๆ ไปแล้วก็ตามการพิจารณาให้ความเป็นธรรมต่อการถือครองที่ดินของประชาชนในปัจจุบันที่ยังอยู่ในเขตป่าสงวน ซึ่งยังไม่มีการออกพระราชบัญญัติเพิกถอนเขตป่าสงวนในพื้นที่นั้น จึงสมควรได้รับความเป็นธรรม และการได้รับสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย ย่อมเป็นหลักประกันของความถูกต้องชอบธรรม พระราชดำรัสถึงการปลูกป่าว่า “ควรที่จะปลูกป่าในใจคนเสียก่อน แล้วคนเหล่านั้นก็จะพากันปลูกต้นไม้ลงบนแผ่นดินและรักษาต้นไม้ด้วยตนเอง” เป็นแนวพระราชดำริที่บ่งบอกแนวคิดในการปกป้องธรรมชาติเป็นอย่างดี ปลูกต้นไม้ในใจคน หมายถึง ประการแรก ต้องเข้าใจว่า เราปลูกต้นไม้ทำไม ต้องให้เห็นประโยชน์ว่าประโยชน์ คือ อะไรจำเป็นต่อชีวิตอย่างไร ประการที่สอง ปลูกต้นไม้เป็นการปลูกจิตสำนึกเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดินน้ำลมไฟที่อยู่รอบตัวเรานับว่าเป็นแนวทางการสร้างจิตสำนึกรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ การให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่รอบตัวเรา เป็นการปลูกฝังให้ช่วยการดูแลรักษา (Set Social Impact, 2017)

“ในหลวง พระราชินี” โปรดเกล้าฯ ให้อธิบดีฯ ให้นโยบายจัดตั้ง “มูลนิธิภูผาอินทร์ ในพระบรมราชูปถัมภ์” เพื่อช่วยเหลือ ส่งเสริม และพัฒนาความเป็นอยู่ให้กับประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่

ที่ดินของรัฐทุกประเภท อาทิ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย มูลนิธิมีทุนเริ่มแรก คือ เงินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ พระราชทาน จำนวน 10,274,216 บาท

พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าสุทิดาฯ พระบรมราชินีทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้ง “มูลนิธิกูปดินทร์ ในพระบรมราชูปถัมภ์” สืบเนื่องต่อยอดมาจากโครงการสาละวะ ไล่โว่ ที่มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าสุทิดาเป็นองค์ประธานที่ปรึกษาของโครงการ โดยมีสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าพัชรกิติยาภา เป็นองค์กรรมการที่ปรึกษา ปัจจุบันโครงการฯ นี้ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิกูปดินทร์ ในพระบรมราชูปถัมภ์เป็นที่เรียบร้อยทุกโครงการที่มีพระองค์เป็นองค์ประธานที่ปรึกษา ล้วนแล้วแต่เป็นโครงการที่เน้น สืบสานรักษา และต่อยอด จากสิ่งทีในหลวงรัชกาลที่ 9 และสมเด็จพระพันปีหลวง ได้เคยริเริ่มและพัฒนามาทั้งสิ้น ปณิธาน สืบสานรักษาและต่อยอด บ่งบอกได้ชัดเจนถึงความดีในหัวใจเพื่อช่วยเหลือ ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นอยู่ให้กับประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ ที่ดินของรัฐทุกประเภท อาทิ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย

เจตจำนงของการก่อตั้งมูลนิธิกูปดินทร์เพราะทรงเล็งเห็นว่าพื้นที่โครงการเป็นชุมชนอยู่ติดชายแดน อันถือว่ามีสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นพื้นที่มรดกโลกของประเทศไทย ที่ควรได้รับการพัฒนาและอนุรักษ์อย่างยั่งยืน เพื่อให้คนอยู่กับป่าอย่างสมดุล และรักษาต้นน้ำ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (We love สมเด็จพระนางเจ้าสุทิดา พัชรสุธาพิมลลักษณ พระบรมราชินี)

ความเป็นมาของปัญหาพื้นที่ทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเอกชนและพื้นที่ดินป่าสงวนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาต่อเนื่องของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบในปัญหาดังกล่าว คือ ราษฎรที่ได้เข้าไปจับจองในที่ดินดังกล่าว ก่อนมีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และราษฎรผู้ที่ได้เข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าสงวนในภายหลัง เนื่องจากรัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการขอบเขตการใช้ประโยชน์บนที่ดินที่ชัดเจน ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย กระทบสิทธิ สิทธิพลเมืองและสิทธิครอบครองของราษฎรในที่ดินพิพาทดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเลี้ยงชีพและเศรษฐกิจของบุคคล ชุมชน และสังคมที่เกี่ยวข้อง ที่ดินเป็นปัจจัยหลักขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประชาชนในการทำกินเพื่อดำรงชีวิต สร้างผลผลิตในระดับครอบครัว สร้างรายได้ สร้างเศรษฐกิจชุมชน และผลผลิตมวลรวมของประเทศ การจัดการที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกันหรือการมีกฎหมายหรือนโยบายของรัฐที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ ซ้ำซ้อน ขึ้นตอนมาก มาตรการ

หลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนไม่สอดคล้องและไม่เอื้อต่อสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ย่อมส่งผลกระทบต่อถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและเศรษฐกิจในวงกว้าง

หลายทศวรรษที่ผ่านมา ราษฎรที่ดำรงชีวิตปักหลักสร้างบ้านแปลงเมืองอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ในหลายพื้นที่ของประเทศ ต่างมีปัญหาการถือครองที่ดินที่ผิดกฎหมาย อันเนื่องจากการประกาศเป็นเขตป่าสงวนที่ราชการประกาศเป็นพื้นที่ควบคุม แต่ราษฎรก็ต่อสู้เรียกร้องสิทธิการเข้าถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติในแต่ละเขตพื้นที่ของประเทศ ซึ่งรัฐควรดำเนินการพิสูจน์สิทธิ พิสูจน์ข้อเท็จจริงจากการครอบครองที่ดินของราษฎรที่ต่อสู้ว่าเข้าอยู่ในที่ดินก่อนมีการประกาศเขตป่าสงวน ซึ่งราษฎรต่อสู้ว่าอยู่มาก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวน หลายพื้นที่ในทุกภูมิภาคของประเทศ ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติปัจจุบันข้อเท็จจริงไม่มีสภาพเป็นป่าหลงเหลืออยู่หน่วยงานของรัฐที่มีที่ทำการอยู่นั้นไม่เดือดร้อนในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ราษฎรเดือดร้อน ทั้งยังเป็นพื้นที่ภาคเกษตรกรรมของราษฎรส่วนใหญ่ การจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติปัจจุบัน อยู่ในความรับผิดชอบของ “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” การจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพความจริงและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ทำให้ราษฎรในพื้นที่ยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน อาจเนื่องมาจากมาตรการ การมีลำดับขั้นตอนที่ดูวางหลักเกณฑ์เกินความจำเป็น เกิดความเหลื่อมล้ำทำให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน กลับถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินและไม่สามารถที่จะพัฒนาที่ดินของตนเองเพราะขัดกับข้อกำหนด จึงเป็นเพียงมีสิทธิครอบครอง ไม่มีการรับรองสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายอันพึงมีพึงได้ใน การถือครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินสืบเนื่องติดต่อกันมาเป็นเวลายาวนานหลายทศวรรษ จึงเป็นเหตุผลสำคัญควรได้รับการดูแลและแก้ไขอย่างจริงจังและยั่งยืน เรื่องประเด็นข้อพิพาทกรณีที่ทำกินที่อยู่อาศัยของราษฎรยังคงมีอยู่ในความขัดแย้งของสังคมตลอดมาเป็นเวลานาน ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้วที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยหลักของการดำรงชีวิต เป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การเรียกร้องขอให้รัฐบริหารจัดการแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรม ครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาค แต่กลับไม่ได้รับการเหลียวแลเอาใจใส่ตามที่ราษฎรจะพึงได้รับ

ประเด็นความเหลื่อมล้ำ เป็นประเด็นหลักในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้

ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เน้นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, 2560)

สาเหตุความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินยังเป็นช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน ที่ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีอยู่ในหลายพื้นที่ของประเทศ พื้นที่ในแต่ละเขตป่าสงวนแห่งชาติกับถูกเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากปัญหาด้านกฎหมาย กฎเกณฑ์ ด้านการกำหนดนโยบายและการนำปฏิบัติ หรือสาเหตุมาจากประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐ เกิดจากกระบวนการขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน การวางเงื่อนไข การวางระเบียบที่ยุ่ยากต่อการปฏิบัติ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบขาดความต่อเนื่องและความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การที่หน่วยงานของรัฐเลือกปฏิบัติ สร้างบรรทัดฐานความไม่เท่าเทียมในการจัดการที่ดินดังกล่าว ระเบียบปฏิบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการของทางราชการ ที่กำหนดรูปแบบการออกแบบการพิสูจน์สิทธิ์ การออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ไม่ยึดหลักธรรมาภิบาลที่ทำให้มองเห็นได้ว่าเลือกปฏิบัติหรือไม่ใช้สิ่งใดที่เป็นมาตรฐานหรือมาตรการในการดำเนินการ มีเงื่อนไข มีขั้นตอนที่เกินความจำเป็นหรือไม่ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ประชาชนที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนมาเป็นเวลานานต่อเนื่องกันมาในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ตามแนวนโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำในการจัดการเรื่องเอกสารสิทธิ์ในการจัดการที่ดินปรากฏให้เห็นในหลายภูมิภาค ตัวอย่างที่ยกมานี้เป็นตัวอย่างของการจัดการที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งมีทั้งกรณีตัวอย่างของพื้นที่ที่ได้รับการพิจารณาให้ออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ประชาชนที่ครอบครองที่ดิน และกรณีตัวอย่างของพื้นที่ที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้ออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ ดังต่อไปนี้

ตัวอย่างแรกเป็นตัวอย่างของพื้นที่ที่ได้รับการพิจารณาให้ออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ในที่ดินของจังหวัดนครสวรรค์ เดิมประชาชนอาศัยทำอยู่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่वंก-ป่าแม่เป็น มีอยู่ 3 อำเภอที่ได้รับการรับรองสิทธิ์ คือ 1) อำเภอแม่वंก จังหวัดนครสวรรค์ โดยตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 13 มีนาคม 2535 ส่งผลให้เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2535 ได้แยกกิ่งอำเภอแม่वंก ออกจากอำเภอลาดยาว และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นอำเภอ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยอำเภอแม่वंกมีพื้นที่ 1,089 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่वंก-ป่าแม่เป็น 2) อำเภอชุมตาบง จังหวัดนครสวรรค์ เป็นกิ่งอำเภอชุมตาบง เมื่อปี 2535 โดยแยกออกมาจากอำเภอลาดยาว และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นขึ้นเป็นอำเภอ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 มีพื้นที่ 379.0 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่वंก-ป่าแม่เป็น และ 3) อำเภอ

แม่เป็น จังหวัดนครสวรรค์ เป็นกิ่งอำเภอแม่เปิน เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2539 โดยแยกออกมาจาก อำเภอลาดยาว และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นอำเภอ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 มีพื้นที่ 260.2 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่वंก-ป่าแม่เปิน

ทั้งสามอำเภอนี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่वंก-ป่าแม่เปิน เป็นอำเภอที่แยกมาจาก อำเภอลาดยาว ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดนครสวรรค์ เป็นป่าเชื่อมโยงติดต่อกับป่าห้วยขาแข้งของจังหวัดอุทัยธานี และเชื่อมโยงป่าทุ่งใหญ่นเรศวร จังหวัดกาญจนบุรี ส่วนด้านเหนือติดต่อกับป่าห้วยขาแข้งจังหวัดตาก สามอำเภอนี้ใช้เวลาเพียงไม่กี่ปี หลังมีการประกาศใช้แนวทางการตามมติ คณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้มีการรับรองสิทธิในที่ดิน ในรูปแบบพิสูจน์สิทธิ เป็นแบบ ทั้งสิทธิทำกิน (สทก.) สิทธิครอบครอง (สค.1) และนำไปสู่การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3), (นส.3 ก) และ โฉนดที่ดินในเวลาต่อมา

ความสำเร็จของความสามารถในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ดินของ รัฐนั้นเป็นสิ่งที่ดี เพราะทำให้ประชาชนสามารถทำมาหากินในพื้นที่ได้อย่างสบายใจและรู้สึกเป็น อิสระ แต่ขณะเดียวกันก็แสดงถึงความเหลื่อมล้ำในการจัดการ เพราะยังมีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอีก หลายแห่งในหลายอำเภอ หลายจังหวัด ที่อยู่ในลักษณะเดียวกันคือไม่มีการรับรองสิทธิในที่ดินทำกิน ทั้งในเขตภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ มีอีกจำนวนมากที่ยังไม่มีการ ดำเนินการแต่อย่างใด ทั้งนี้อำเภอที่ยกฐานะเป็นอำเภอตามพระราชกฤษฎีกาตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้น มากว่า 40 ปี ในหลายจังหวัด ในทุกภูมิภาคของประเทศ ยังคงอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และยังคง ถือเอกสารหลักฐานภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท. 5) และ (ภบท. 6) และหรือเอกสาร สปก.เพียงเท่านั้น กรณีตัวอย่างได้แก่อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ได้แยกตัวออกจากอำเภอเมืองกำแพงเพชร ยกฐานะเป็นกิ่งอำเภอคลองลานเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2520 และได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็น อำเภอคลองลาน เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2529 ที่ดินในเขตอำเภอคลองลาน กรมป่าไม้มอบสิทธิที่ดินป่า สงวนให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ปัจจุบันนี้เขตอำเภอคลอง ลานก็ยังคงมีเพียงเอกสารใบ ภบท 5 (แบบแสดงรายการเสียภาษีบำรุงท้องที่) เท่านั้น

การรับรองสิทธิในที่ดินทำกินได้ถูกใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงของนักการเมือง ในอดีตทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปในทุกภูมิภาคของประเทศ ปัญหาเรื่องสิทธิที่ทำกินของราษฎร ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ นักการเมืองและพรรคการเมืองที่เข้าไปในบริบทดังกล่าวว่าในพื้นที่ เลือกลงของตานั้นมีปัญหาเรื่องการใช้ซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์ ซึ่งอยู่เขตป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่งในทุกภูมิภาคของประเทศ มักจะหยิบยกนำมาเป็นประเด็นหา

เสียงทุกครั้ง มีการแถลงนโยบายว่าหากเลือกนักการเมืองท่านนี้ เลือกพรรคนี้จะผลักดันออกกฎหมายเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ และจะออกโฉนดที่ดินให้ ข้อแถลงนโยบายนี้โดนใจและได้ใจต่อผู้เคียดแค้นในเรื่องนี้ ต่างหลงเชื่อ หลงทุ่มเท สนับสนุนนักการเมืองและพรรคการเมืองนั้น เรื่องดังกล่าวนี้ทุกคนรอคอยอย่างมีความหวังมีความหมายในชีวิต หากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็คือ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเมื่อพ้นช่วงเวลาการเลือกตั้ง สิ่งที่เคยใช้หาเสียงไว้กลับถูกเพิกเฉยละเลยจากนักการเมืองและพรรคการเมืองในทุกช่วงเวลาที่ผ่านมาของการเลือกตั้ง ดังนั้นประเด็นการออกหนังสือรับรองสิทธิประโยชน์ที่ดินทำกินเป็นประเด็นหลักในนโยบายของพรรคการเมืองที่นำมาแปรเป็นโอกาสทางการเมือง ในช่วงเวลาหาเสียงเท่านั้น เป็นการโฆษณาชวนเชื่อรูปแบบหนึ่ง ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่สามารถผลักดันให้เป็นนโยบาย การจัดการที่ดินพิพาทนี้ให้ปรากฏเป็นประจักษ์ได้

มูลเหตุและความสนใจในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ได้รับการพัฒนาจากความเชื่อพื้นฐานเริ่มจากฐานความคิดและความเชื่อว่ายังมีความเหลื่อมล้ำอยู่ในสังคมไทย ความไม่เป็นธรรมที่ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การแสวงหาความถูกต้องในสิทธิของการถือครองที่ดินโดยสุจริต สิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิพลเมืองที่ควรได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีความไม่สนองตอบต่อความเดือดร้อนของประชาชนในกระบวนการจัดการเรื่องปัญหาที่ดินในเขตป่าสงวนที่ราษฎรถือครองทำกินและเป็นที่อยู่อาศัย ใช้ประโยชน์ในที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคือตอบสนองความเดือดร้อนของราษฎรให้ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่สามารถพัฒนาความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีกว่าเดิมได้ ระบบราชการไทยไม่สนใจในความเดือดร้อนของประชาชนในระดับล่างเท่าที่ควรจะเป็น ควรจะได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจัง ทั้งที่เศรษฐกิจฐานรากเป็นเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ เป็นจุดเริ่มต้นของพื้นฐานการพัฒนาประเทศที่อยู่อาศัยที่ทำกินเป็นเรื่องสำคัญกว่าเรื่องประชานิยม ประชารัฐสวัสดิการนิยมหรือรูปแบบรัฐสวัสดิการที่รัฐหยิบยื่นในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ทำให้ประชาชนคุ้นเคยแต่การรอรับการช่วยเหลือ รอคอยการให้จากผู้อื่น ทั้งที่หากดำเนินการเรื่องการออกกฎหมายรับรองสิทธิในที่ดินทำกินในที่ดินของราษฎรให้ถูกต้องตามกฎหมาย น่าจะเป็นหนึ่งในทางเลือกของประเทศ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการวางมาตรฐานสร้างเสริมระบบการพึ่งพาตนเอง การดำรงชีวิตอย่างพอเพียง สร้างคนในสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีกรอบคิดมีมาตรฐานในการดำเนินชีวิตที่ดีตามแนวคิดพุทธทวณะ อดตาหิ อดโน นาโถ: ตนแลเป็นที่พึ่งแห่งตนหรือแนวคิดที่ว่า “ของฟรีไม่มีในโลก” ทุกสิ่งทุกอย่างได้มาต้องด้วยน้ำพักน้ำแรงของตนเป็นหลัก ประชาชนคนไทยจะได้ไม่ต้องมัวคิดแต่จะไปฝากผีฝากไข้กับคนอื่น หากรัฐสามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ทำกินดังกล่าวโดยรวดเร็ว

ให้ถูกต้องเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้เกิดรูปแบบการพึ่งพาตนเอง การหลุดพ้นจากความยากจน เป็นการดำเนินชีวิตที่ถูกต้อง ไม่ต้องเป็นภาระของรัฐในอนาคต การมอบสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดิน การครอบครองที่ดินให้กับประชาชนน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมถาวรยั่งยืนมากกว่าความช่วยเหลือที่รัฐหยิบยื่นให้เป็นครั้งคราวในรูปแบบของการให้เปล่าต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้ประโยชน์ในแง่ของการกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างถาวร ประชาชนก็ยังจนเหมือนเดิม การช่วยเหลือให้เปล่าไม่สามารถแก้ปัญหาваทกรรมของประเทศที่เป็นมาอย่างช้านานในเรื่องของ “รายกระจุก จนกระจาย” ปัญหาช่องว่างทางสังคมยังมีอยู่หลากหลาย ปัญหาความเหลื่อมล้ำยังคงดำรงอยู่ ดังนั้นรัฐควรกำหนดนโยบายเรื่องใด ๆ ที่เป็นนโยบายสาธารณะอันจะนำไปสู่รูปแบบการพึ่งพาตนเอง ตามพระบรมราโชบาย พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตราธิเบศจักรีนุเบดินทร สยามมินทราธิราช บรมนาถบพิตร ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในเชิงรุก ทั้งนี้ภาครัฐควรให้ความสำคัญเรื่องนี้ โดยพิจารณาจากความเดือดร้อนในกรณีที่ดินทำกินให้เป็นที่เร่งด่วนและลำดับเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญของชาติ เพื่อเป็นการวางรากฐานจากฐานรากที่เริ่มจากมีที่ทำกินเป็นของตนเอง ถูกต้องตามกฎหมาย สามารถนำไปสู่การพัฒนาจัดรูปแบบการลงทุน สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ การลงทุน การเพิ่มผลและการสร้างผลิตภัณฑ์ให้แตกดอกออกผลไปในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการสร้างรายได้ด้วยน้ำมือของราษฎรเอง สามารถพัฒนาความเป็นอยู่ พัฒนาอาชีพ พัฒนารายได้อย่างเป็นระบบบนที่ดินทำกินของตนเอง

การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของงานวิจัยนี้อย่างเป็นระบบ จะสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนได้อย่างยั่งยืน ซึ่งจากที่ผ่านมารัฐได้ดำเนินการออกกฎหมายเพียงเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน หรือออกกฎระเบียบเป็นครั้งคราวเพื่อแก้ปัญหาที่ดินของรัฐแทน เช่น การออกกฎกระทรวง การออกหลักเกณฑ์คำสั่งต่าง ๆ ของหน่วยงาน แนวทางปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติ เพื่อผ่อนผันการทำกินในพื้นที่ หรือแม้แต่มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการวางมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เพียงเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ซึ่งมีได้เป็นการแก้ปัญหาอย่างถาวร และตอบสนองตามข้อเท็จจริงเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป และภายหลังก็ยังมีคำสั่ง กฎระเบียบออกมาเป็นระยะ ๆ เพื่อผ่อนคลายเป็นบรรเทาปัญหาตามเหตุการณ์ความเดือดร้อนในแต่ละช่วงเวลานั้น ๆ เป็นการเฉพาะหน้าเท่านั้น

การที่รัฐไม่สามารถจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ ไม่ได้ส่งผลเพียงกระทบกับความยากจนของประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังส่งผล

ต่อความไม่สงบในสังคม เมื่อเกิดกรณีปัญหาพิพาทในที่ดินในเขตป่าสงวนระหว่างรัฐกับประชาชน ทำให้เกิดการต่อสู้ การปราบปราม การออกกฎหมายมาบังคับ โดยการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนดังกล่าว ไม่ตอบสนองตามข้อเท็จจริงเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ อีกทั้งกฎเกณฑ์บางข้อก็ไปลดรอนสิทธิกระทบสิทธิของชาวบ้าน อาจกล่าวได้ว่ากรณีพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎร ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐ มีกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแล และยังมีหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ กับราษฎรผู้อ้างสิทธิในที่ดิน โดยนอกจากรัฐจะอ้างอิงกรอบกฎหมาย นโยบายที่บังคับใช้ในพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ แล้ว ยังมีกรอบแนวทางปฏิบัติที่รัฐนำมาใช้ดำเนินการในพื้นที่ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา แนวทางปฏิบัติดังกล่าว รัฐได้ใช้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นเครื่องมือสำคัญ และในที่สุดก็นำมาสู่การละเมิดสิทธิในที่ดินของ ที่อยู่อาศัยของชาวบ้านดังที่ปรากฏอยู่ทั่วไป 20 ปีแห่งการรอคอย ไม่มีความคืบหน้าในเรื่องการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินดังกล่าว เมื่อประชาชนมีการสอบถามเจ้าหน้าที่รัฐมักกล่าวอ้างว่าอยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรการที่กำหนดไว้

สาเหตุอีกประการหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด ทั้ง ๆ ที่มีการผลักดัน นำเสนอให้มีการยกเลิกเขตป่าสงวนนั้น แม้กระทั่งมติคณะรัฐมนตรีฉบับที่สร้างปัญหาดังกล่าว แต่รัฐกลับเพิกเฉย และบรรดานักการเมืองที่พูดปราโมทย์ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งก็ไม่สนใจ หรือบางคนไม่เข้าใจด้วยซ้ำไป ประชาชนเพียงฝากความหวังไว้กับบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะเร่งดำเนินการเรื่องนี้

การพิจารณาประเด็นการถือครองที่ดินของราษฎร ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าต่าง ๆ ในทุกพื้นที่ของประเทศ ที่ป่าดังกล่าวหลายแห่ง ไม่มีสภาพป่าหลงเหลืออยู่เช่นดั้งเดิม แต่กลับกลายเป็นชุมชนเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เป็นแหล่งเศรษฐกิจร้านค้าพาณิชย์ ส่วนราชการ การที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเรื่องนี้ มุ่งแต่รักษาสถิติ ตัวเลข เปอร์เซ็นต์ ติกรอบพื้นที่ป่าไม้ไว้ว่ามีอยู่จำนวนเท่าใด และควรจะเป็นเท่าไร โดยไม่มองว่าในปัจจุบันสภาพป่าหลายแห่งได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ข้อเท็จจริงอดีตมีเท่าไร ปัจจุบันเหลืออยู่เท่าไร ว่าป่าควรจะมีพื้นที่กี่เปอร์เซ็นต์ที่เป็นเขตป่าของประเทศ และที่ไม่มีสภาพป่าไปแล้วเท่าไร พิจารณาจากข้อเท็จจริงจากเมื่อห้าสิบปี สิบปี สามสิบ ยี่สิบปีที่ผ่านมาแล้ว ราษฎรเข้าไปถือครองอยู่อาศัยและทำกินอย่างถาวรไปแล้วจำนวนมาก สภาพป่าตามข้อเท็จจริงก็ต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน การประกันตัวเลขสถิติไว้คงเดิมคงไม่ถูกต้องนัก หากไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและสภาพความจริงในปัจจุบัน อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายโดยยึดตัวบทกฎหมาย (Legality) เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ควรนำหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล หลักความชอบธรรมและหลักความเสมอภาคเข้ามาเข้าสู่กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างความเป็นธรรม และนำพาที่จะ

ดำเนินการหยิบยื่นความถูกต้อง ความยุติธรรมในการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินของราษฎรในประเด็นดังกล่าวตามสภาพการณ์ปัจจุบันโดยเร็ว การจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นประเด็นที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในการได้แนวคิดใหม่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับกระบวนการ (Process) และกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของรัฐต่อนโยบายดังกล่าวในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยความถูกต้องและจริงใจ

สภาพการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีกระบวนการแปรเปลี่ยนกระบวนทัศน์แนวคิดใหม่ ตลอดจนทัศนคติในการกำหนดนโยบาย ประการสำคัญหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มบุคคล องค์กรเครือข่ายอนุรักษ์ ในเรื่องความไม่เห็นด้วย ความขัดแย้ง การต่อต้าน ควรยึดถือฐานข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักฐานความจริงที่ปรากฏ ว่าที่ดินดังกล่าวราษฎรควรได้รับการรับรองสิทธิในที่ดินหรือไม่ การทบทวนตัวบทกฎหมายที่ประกาศใช้มาแล้วเป็นเวลานาน และบรรดากฎ ระเบียบ มติ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา ควรได้นำมาวิเคราะห์พิจารณาให้เกิดความเป็นเอกภาพไปในทิศทางเดียวกัน ในการจำแนกการถือครองที่ดินที่แตกต่างกันออกไปโดยสิ้นเชิง โดยมุ่งเน้นของการถือครองที่ดินมาเป็นเวลานานของราษฎรในพื้นที่ ที่มีโช่นายทุนที่มีโช่นเป็นการบุกรุกพื้นที่ดินป่าใหม่ เพื่อแยกแยะให้ชัดเจน และนำไปสู่กระบวนการแก้ไขที่ถูกต้องตามครรลองของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอที่น่าสนใจที่ควรนำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย นั่นก็คือ การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ราษฎรถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรจัดสรรที่ดินใหม่ให้เป็นระบบกล่าวคือ ปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรกำหนดเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล กำหนดเป็นแผนแม่บทบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม ดำเนินการรวบรวมหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กำกับ ดูแล ควบคุมเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทั้งหมดที่ราษฎรเข้าไปถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ให้เป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบเรื่องทรัพยากรที่ดินเป็นการเฉพาะ เฉกเช่นเดียวกับองค์กรที่เป็นหน่วยงานในการรวบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องทรัพยากรน้ำ มาเป็นหน่วยงานหลักบริหารจัดการเรื่องน้ำ ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในปัจจุบัน “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (สทนช.) ซึ่งบริหารจัดการน้ำทั้งระบบของประเทศอยู่ในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีองค์กรที่เป็นเอกภาพ แต่การระมัดระวังให้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพส่งผลต่อประชาชนโดยรวมก็ยังคงมีการปรับปรุงพัฒนา เพราะแม้จะมีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งกำกับดูแลในเรื่องนี้อยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดความเป็นเอกภาพ การกำกับ การสั่งการ ยังซ้ำซ้อนไม่ชัดเจนเป็นการเฉพาะที่จะบ่งชี้ชัดเจนในกรณีที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือการทำระบบฐานข้อมูล Big Data แนวเขตที่ดินของรัฐหรือเส้น One Map ตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการเทคนิคการ

ปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการฯ กำหนด ควบคุมกับการใช้ แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเก่าและสภาพข้อเท็จจริงในภาคสนามเพิ่มเติม ในด้านการกำกับดูแล จะมีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการฯ ประสานงาน ติดตาม กำกับดูแล เฝ้าระวังการดำเนินการ ตลอดจนดำเนินการยุติข้อพิพาทต่าง ๆ และมีคณะกรรมการปรับปรุง แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการฯ ระดับภาค 1 - 4 ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ประสานงาน เฝ้าระวัง กำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด และบูรณาการแนวเขตที่ดินของรัฐเชื่อมต่อกันระหว่างหลายจังหวัดเข้าเป็นระบบเดียวกัน หากยังเป็นภาพรวมอาจก่อให้เกิดการเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่างที่ดินในเขตป่าสงวนกับที่ดินในเขตอุทยาน ในเขตนุรักษ์ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อันนำไปสู่อุปสรรคในการจัดการที่ดินในป่าสงวนได้ ปัญหาที่ดินที่ทำกินดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ ควรถูกกำหนดเป็นวาระแห่งชาติในการบริหารจัดการปัญหาที่ดินอย่างมีเอกภาพ ชัดเจน ครอบคลุมทุกมิติ อีกทั้งปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่เป็นอยู่ในขณะนี้ที่อยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติในทุกภูมิภาคของประเทศที่เป็นปัญหาส่วนใหญ่ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตหวงห้ามในพื้นที่เขตนุรักษ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยาน ต้องจำแนกแยกแยะออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อความสะดวกในการจัดการดังกล่าว เพื่อการรับรองสิทธิในที่ดินและอย่าให้ราษฎรได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม

ตัวอย่างของการที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม และส่งผลต่อวิถีชีวิตและการทำมาหากินของคนในชุมชนก็คือ การจัดการของประชาชนในพื้นที่ดินทำกินที่รัฐระบุว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รับรู้ว่าจะตัดต้นไม้ก็เป็นความผิด ขุดดินขุดบ่อสระเลี้ยงปลาก็เป็นความผิด ต้นไม้ตามหัวไร่ปลายนาของตนเองจะนำมาใช้สอยในครัวเรือนก็เป็นความผิดกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มีข้อห้ามข้อจำกัดมากมาย ประการสำคัญการไม่มีเอกสารสิทธิ์รับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถ้าได้รับกรรมสิทธิ์ก็สามารถที่จะไปสู่การพัฒนาและเพิ่มมูลค่าการลงทุน การผลิต และการพัฒนาการผลิตต่อไปได้

ข้อพิจารณาคือปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการไม่นำข้อเท็จจริง สภาพความเป็นจริงของพื้นที่ป่าสงวนที่เปลี่ยนแปลงจากเจตนารมณ์เดิมของการประกาศใช้กฎหมาย สภาพป่าเปลี่ยนแปลงไปมาก ไม่มีสภาพความเป็นป่าหลงเหลืออยู่ดังเดิม กฎหมายต่าง ๆ ล้าหลังและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ, 2559) ผลกระทบของราษฎรที่เข้าไปถือครองที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยและทำกินในภาคเกษตรกรรมใช้ประโยชน์ในที่ดินมาเป็นเวลานานในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มิใช่ได้รับผลกระทบทางด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ยังส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตที่ควรเป็นปกติสุข ผลกระทบทั้ง

ทางด้านสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งรัฐ แนวทางการแก้ไขปัญหาก็ควรหันกลับมาทบทวนตัวบทกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการจัดการที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการนำไปสู่การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ภาครัฐจึงควรกำหนดนโยบายเชิงรุกเรื่องนี้อย่างชัดเจน ดำเนินการแก้ไขปัญหที่ดินทำกิน ที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของราษฎรและพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญและเป็นปัญหาหลักของการดำรงชีวิต การพัฒนาคุณภาพชีวิต อันเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคม ที่รัฐควรตระหนักที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหานี้อย่างเร่งด่วน ที่มีอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศ ที่มีได้มีอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ป่าคลองวังเจ้า ป่าคลองสวนหมาก จังหวัดกำแพงเพชรและป่าวังน้ำเขียว-ป่าโปลกหล้น จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น แต่เป็นปัญหาระดับชาติที่มีอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของไทย

บทเรียนจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จากการบังคับใช้กฎหมายสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรในการถือครองที่ดินมาเป็นเวลาอันยาวนานหลายช่วงอายุคน ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง การถูกดำเนินคดีแตกต่างกันไป ในความผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น มีไม้หัวไร่ปลายนายู่ในที่ดินของตนเองไม่สามารถใช้สอยได้ตามสิทธิ์ ถ้าตัดทอนนำมาใช้สอยก็จะมีคามผิดตามกฎหมายทันที อีกทั้งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ประกาศใช้มาเป็นเวลานานมาก ไม่สอดคล้องตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน กฎหมายดังกล่าวกลับกลายเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม ขาดมาตรฐานความถูกต้อง ขาดความชอบธรรม เป็นปัญหายืดเยื้อต่อเนื่องตลอดมา ในประเด็นศึกษาดังกล่าวนี้นี้ หากรัฐดำเนินการในเรื่องนี้ ได้มีการพิสูจน์สิทธิ์ชัดเจนถูกต้อง ควรเร่งดำเนินการออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ เพื่อให้ราษฎรได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว และควรดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม กฎระเบียบหลักเกณฑ์ต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน ดำเนินการพร้อมกันทั้งประเทศ มิใช่รอคิว รอเข้าโครงการตามที่หน่วยงานของรัฐจะกำหนดเป็นคราว ๆ ไป มิใช่การที่รัฐราชการจะออกเป็น มติคณะรัฐมนตรี กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อมาบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน แก้ปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนเป็นคราวไป ควรเร่งดำเนินการออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ในที่ดินในกรณีดังกล่าวนี้ แม้แต่ล่าสุดรัฐได้ออกพระราชบัญญัติให้สามารถตัดไม้หวงห้ามในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์แล้วก็ตาม ก็เป็นเพียงสัญญาณที่ดีที่รัฐเริ่มให้ความสำคัญในเรื่องนี้ แต่เป็นเพียงมาตรการบรรเทาทุกข์บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ควรที่จะดำเนินให้ประชาชนพ้นทุกข์เรื่องการถือครองที่ดินมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานหลายทศวรรษ ประเด็นที่น่าเป็นห่วงของรัฐ เวลานี้รัฐได้ออกกฎหมายเพิ่มเติมหลายฉบับ ในการลงโทษเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดในพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดป่าไม้ ตัดไม้ บุกรุกแผ้วถาง เก็บหาน้ำออก การทำให้เสื่อมสภาพและการ

ล่าสัตว์ เป็นต้น ทั้งในเขตป่าต้นน้ำ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือมติดณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และกฎระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเรื่องนี้ ก็เป็นเพียงการทะเลาะหรือ ผ່อนปรนให้ประชาชนที่ถือครองที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ ได้รับการคุ้มครองเบื้องต้น แต่ยังคง กฎหมายเดิมอยู่อย่างปกติ หากการออกกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวจะทำให้รัฐได้เกิด ความมั่นใจว่าจะไม่มีการบุกรุกป่าใหม่ หรือการซื้อขายถ่ายโอนที่ดินไปเป็นของนายทุน รัฐก็ สามารถออกกฎหมายกำกับและหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันเรื่องนี้ได้ อีกทั้งรัฐอาจ กำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรที่อยู่ในที่ดินทำกินดังกล่าว ที่ได้รับการรับรองสิทธิ์ในที่ดินถูกต้องตาม กฎหมาย ได้มีจิตสำนึกตระหนักในการมีส่วนร่วมในการรักษาป่าดูแลป่า ยึดหลัก “ฟื้นฟู ปกป้อง และรักษาป่า” กำหนดความร่วมมือในการร่วมกันปลูกป่าให้เพิ่มขึ้น ดูแลรักษาป่า ป่ารอยต่อ ป่ากัน ชน ป่าชุมชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม รมณรงค์ให้ราษฎร ตระหนักถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมรักษาทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้มากยิ่งขึ้น ไม่บุกรุกป่าใหม่ อีกทั้งกำหนดมาตรการการสงวนรักษาที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยดังกล่าว เพื่อมิให้ตกไปอยู่ในมือนายทุน หรือเป็นไปเพื่อการค้าการซื้อขายเปลี่ยนมือจากเจ้าของเดิม ช่องว่างของกฎหมายเป็นปัญหาสังคม ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมยังดำรงอยู่ รอคการแก้ไข รอคการเยียวยา ขณะเดียวกันรอคการประทุนาไปสู่กรณีพิพาทเรียกร้องขอความเป็นธรรมอยู่เนื่อง ๆ เป็นข้อพิพาท ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐจะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจเด็ดขาด เพื่อธำรงไว้เพื่อความถูกต้องชอบธรรม เพื่อความสงบสุขและ ผลประโยชน์ของประเทศและสังคมโดยรวมอุปสรรคขัดขวางการปฏิรูปประเทศเกิดจากหลายปัจจัย หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ตัวบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐของผู้เกี่ยวข้อง ที่ยังติดยึดใน วัฒนธรรมองค์กร การทำงานแบบเก่า ๆ ความคิดความเชื่อแบบเก่าในเชิงอนุรักษ์จนไม่อาจมองยอม รับในความเป็นจริงของโลกปัจจุบัน เพียงความกังวลใจว่าหากมีการยกเลิกเขตป่าสงวน แห่งชาติ หรือการออกกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ราษฎรในประเด็นดังกล่าว อาจจะไปสู่การบุกรุกที่ดินใหม่ของราษฎร การบุกรุกป่าใหม่ มีการซื้อขายที่ดิน ที่ดินจะถูกเปลี่ยนมือจาก ราษฎรทั่วไปตกไปเป็นของนายทุน เป็นต้น รัฐย่อมต้องมีมาตรการและวางมาตรการใหม่ในการ บังคับกำกับดูแลป่าและเขตป่าอนุรักษ์ได้อย่างรัดกุม อีกทั้งในเวลานี้มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และมี การออกกฎหมายใหม่ล่าสุด กำหนดบทลงโทษรุนแรงและครอบคลุมมากขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2562) เป็นมาตรการป้องกันและกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นในการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งมีการปรับปรุงบทลงโทษใหม่ เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการบุกรุกเข้า ไปในเขตป่า น่าจะเป็นการเพียงพอต่อการป้องกันในระดับหนึ่ง และยังมีอีกหลายมาตรการที่มี กฎระเบียบในการป้องกันรักษาผืนป่าให้ดำรงอยู่ต่อไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สังคมไทยเป็น

สังคมวัฒนธรรม มีความเชื่อมั่น มีความศรัทธา อ่อนน้อมถ่อมตน มีความอ่อนไหวต่อการรับรู้ ในบางครั้งบางเวลาพร้อมที่จะอ่อนแอและพร้อมที่จะเข้มแข็ง รัฐต้องไม่สร้างประเด็นความขัดแย้งใหม่ รัฐจักต้องนำพาต่อความเดือดร้อนของราษฎร สิ่งที่เป็นอุปสรรคอีกปัจจัยหนึ่งต่อการไม่รับรองสิทธิในที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวน คือ การที่รัฐมุ่งควบคุมมากกว่าการสร้างเข้าใจ และการเคารพในสิทธิที่ราษฎรถือครองที่ดินโดยสุจริต ซึ่งควรได้รับการพิจารณาให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวนั้น อีกทั้งควรพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายเกินความจำเป็น ประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่งต้องเผชิญบรรดากลุ่มบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์และฉกฉวยโอกาสจากกรณีปัญหาเหล่านี้ ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาและการปฏิรูปประเทศ และต่อการแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำจึงปรากฏให้เห็นเป็นปัญหาสังคมอยู่ทุกวันนี้

ปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เกิดจากความไม่ยุติธรรมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง (Structural Problems) เป็นปัญหาสังคม (Social Problems) พื้นที่ ๆ ที่ราษฎรเข้าไปถือครองมาเป็นเวลานาน จนได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน เป็นตำบล เป็นอำเภอ กลายเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยเป็นชุมชนทางเศรษฐกิจ ซึ่งควรได้รับการพิจารณาคำเนินการให้ราษฎรได้รับกรรมสิทธิ์ตามขั้นตอนของกฎหมาย ตามสิทธิตามสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่นั้น ไม่ได้รับการผลักดันดำเนินการรับรองสิทธิตามกฎหมาย แต่ในบางพื้นที่กลับได้รับการพิจารณาก่อนทั้งที่เป็นพื้นที่เข้าไปอาศัยทำกินลำดับหลัง พิจารณาจากการตั้งถิ่นฐาน หมู่บ้าน และเป็นอำเภอภายหลังกลับได้รับการพิจารณาก่อน เหตุผลที่รับฟังได้ว่า อาจเป็นเพราะเป็นพื้นที่คาบเกี่ยวกับกลุ่มผู้มีอำนาจ กลุ่มทุน กลุ่มการเมือง ซึ่งเรื่องอย่างนี้ไม่ควรไม่รับฟัง ไม่ควรมองข้าม หากแต่ควรให้ความสนใจและความเป็นธรรมโดยยิ่งยวด รัฐพึงต้องกำหนดคนโยบายในเรื่องนี้ให้ชัดเจน ครอบคลุมทุกมิติของปัญหา นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงให้เกิดกระบวนการจัดสรรทรัพยากรใหม่อย่างเที่ยงธรรม รัฐต้องยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักความเสมอภาค (Equality Principle) ในอันที่จะดำรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมความเท่าเทียม ลดความขัดแย้ง ขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม รัฐพึงวางมาตรการเชิงรุกในเรื่องนี้ แก้ไขปัญหาเร่งด่วนเรื่องที่ทำกินที่อยู่อาศัยให้ถูกต้องชัดเจนดำเนินการด้วยความเป็นธรรม สร้างหลักประกันความยุติธรรมที่สัมผัสเป็นจริงได้ มากกว่าแค่เป็นเพียงวาทกรรมเพราะว่า “ความยุติธรรมหากล่าช้า มันก็คือ ความอยุติธรรม” (Justice Delayed is Justice Denied)

จากเหตุผลและความเป็นมาที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเหตุผลการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังว่าจะเกิดการปรับปรุงแก้ไขและเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรม และหรือยกเลิกเพิกถอนกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปประเทศ อันนำมาซึ่งความมั่นคงของชีวิตและ

การพัฒนาประเทศ ให้มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปฏิรูปประเทศ ตามบริบทข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบัน ในประเด็นศึกษาดังกล่าว รัฐพึงพิสูจน์ความชอบธรรม มิใช่รอให้ราษฎรพิสูจน์ความชอบธรรม หรือรอให้ราษฎรเดือดร้อนก่อน ร้องขอก่อน รัฐถึงจะดำเนินการให้ รัฐต้องดำเนินการเชิงรุก รัฐพึงทำหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ประชาชนจริง ๆ

การศึกษาเรื่องนี้ เพื่อนำไปสู่การศึกษา ทั้ง โครงสร้าง กระบวนการ ค่านิยม และวัฒนธรรมของสังคมวัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมในเขตเมืองและนอกเขตเมืองเมือง การวิเคราะห์เพื่อสร้างจิตวิเคราะห์ (Analytical Mind) ตู่การคิดวิเคราะห์ (Critical Thinking) กรอบคิดวิเคราะห์ (Analytical Framework) กรอบกระบวนการเป็นขั้นตอนที่เหมาะสม โดยเน้นประเด็นปัญหา ข้อเท็จจริงและสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏเป็นปัจจุบันภายใต้พื้นฐานความชอบธรรมตามครรลองของกฎหมาย เพื่อผลักดันให้รัฐได้กำหนดนโยบายสาธารณะเรื่องนี้อย่างชัดเจน สร้างหลักประกันที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และการรับรองสิทธิกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถือครองสิทธิและใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย สอดคล้องสภาพการณ์ปัจจุบัน และยกเลิกเพิกถอนบรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและปฏิรูปประเทศในเรื่องดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความต้องการที่จะทำการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา” เพื่อต้องการศึกษาหาข้อมูลข้อเท็จจริง เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ครอบคลุมทุกมิติ ในเรื่องที่อาศัยทำกินของราษฎร ให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป อาทิ การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์ติดต่อกันมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในอดีตนิติสิทธิครอบครองแต่ไม่มีการรับรองสิทธิ์ที่ควรได้รับตามกฎหมาย อันเนื่องจากยังมีข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานจึงไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้ สะท้อนให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายที่ไม่ทันสมัย และมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม

1.2 คำถามการวิจัย

สภาพการณ์และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอำเภอคลองลาน และวังน้ำเขียวเป็นอย่างไร และข้อกฎหมายมีผลกระทบต่อการนำไปใช้อย่างไร และแนวทางออกเป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

1.3.2 เพื่อศึกษากฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของป่าสงวนแห่งชาติที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

1.3.3 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มที่ 1 ระดับผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้อำนวยการสำนักงานและนโยบายนกรมป่าไม้ ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่เขตอนุรักษ์ที่ 7 และ 12 และกลุ่มเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติในพื้นที่ จำนวน 10 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน จำนวน 10 คน

กลุ่มที่ 3 ภาคประชาสังคม กลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์ จำนวน 10 คน

กลุ่มที่ 4 ประชาชนเขตพื้นที่ป่า อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และประชาชนเขตพื้นที่ป่า อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 20 คน
จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักรวม 50 คน

1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ 2 อำเภอ อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

1.5 นิยามศัพท์

ป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึง ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ซึ่งมีคำสำคัญควรศึกษาในฐานะนิยามศัพท์ดังนี้

ป่า หมายถึง ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังไม่มีบุคคลใดเข้าครอบครอง “ป่าสงวนแห่งชาติ” สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ ประการแรก ป่าสงวนตามประกาศของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พุทธศักราช 2481 และประการที่สอง คือ ป่าสงวนตามกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกเป็นกฎกระทรวงให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยพิจารณาจากความจำเป็นเพื่อการรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น และในกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตของป่าสงวนไว้ด้วย อีกทั้งเมื่อประกาศแล้ว ต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในหมู่บ้านในเขตที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนทราบ การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น มีข้อห้ามว่าต้องไม่เป็นที่ดินของเอกชนที่มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือเป็นที่ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ

ป่าเสื่อมโทรม คือ เขตพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของป่า ที่มีสภาพเป็นป่าร้างเก่าหรือเป็นทุ่งหญ้าหรือป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือป่าที่มีไม้ไม่มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีได้ตามธรรมชาติ ในประเทศไทยของเรามีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมหลายแห่ง ซึ่งอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์เอง

ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป คำว่า “ที่ดิน” ตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดิน มีความหมายที่กว้างกว่าที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นทางกฎหมายไว้ว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย

สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดิน มีสถานะในทำนองเดียวกัน คือ แสดงความเป็นเจ้าของ คำว่า “กรรมสิทธิ์” แสดงความเป็นเจ้าของอยู่ในตัวเอง แต่คำว่า “สิทธิครอบครอง” นั้น ถ้าพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้บุคคลที่มีได้เป็นเจ้าของก็อาจอยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิครอบครองได้ เช่น ผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน เป็นต้น

ส.ค1 คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งสามารถใช้เป็นหลักฐานในการแจ้งความต่อทางราชการได้ว่า กำลังครอบครองที่ดินแปลงนั้นอยู่ แต่ไม่ใช่หนังสือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและใช้โอนกรรมสิทธิ์ไม่ได้ ใช้เพียงสละการครอบครองนั้นแก่ผู้รับโอนเท่านั้น

น.ส 2 คือ ใบจอง หนังสือแสดงความยินยอมให้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินได้ชั่วคราว ผู้มี น.ส 2 ต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้ได้อย่างน้อย 75 เปอร์เซ็นต์ ของที่ดินที่จัดให้ ภายใน 3 ปี เมื่อทำได้ตามเงื่อนไข จึงมีสิทธิขออนุญาต น.ส 3 หรือ น.ส 3 ก หรือ โฉนดที่ดินได้ ทั้งนี้สามารถโอนสิทธิดังกล่าวให้ผู้อื่นได้

น.ส 3 คือ หนังสือรับรองจากเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว แต่มีเพียงสิทธิครอบครองไม่มีกรรมสิทธิ์ โดยหนังสือเป็นแบบธรรมดา มีการรังวัด และจัดทำแผนที่ของที่ดิน

น.ส 3 ก เหมือนกับ น.ส 3 แต่ต่างที่มีการรังวัด และจัดทำแผนที่ของที่ดินจากภาพถ่ายทางอากาศ

น.ค. 1 เป็นที่ดินของรัฐที่อนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ตามเงื่อนไขของนิคมห้ามจำหน่าย จ่าย โอน

น.ค. 2 หมายถึง เอกสารที่สมาชิกนิคมฯ ยื่นเพื่อขอประกอบการออก น.ค.3

น.ค.3 เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเอง โดยกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

โฉนดที่ดิน คือ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินปัจจุบัน นอกจากนี้ยังรวมถึงโฉนดแผนที่โฉนดตราจอง และตราจองที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกให้ตามกฎหมายเก่า แต่ก็ถือว่ามีความหมายเช่นกัน ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ เช่น มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดิน มีสิทธิจำหน่าย มีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

สปก. เป็นหนังสือที่ดินทำกินภาคเกษตรกรรม ห้ามซื้อ ขาย จำหน่าย จ่าย โอน ยกเว้นตกทอดตามทายาท (กรมที่ดิน)

รัฐธรรมนูญ (Constitution) บทบัญญัติกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยกำหนดรูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ระบอบการปกครองของรัฐ รวมทั้งสถาบันและองค์กร การใช้อำนาจในการปกครองรัฐ

หลักความเสมอภาค (Equality Principle) หมายถึง หลักความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย ความเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ ไม่ใช่เท่าเทียมกันในเรื่องทรัพย์สินหรือยศถาบรรดาศักดิ์ ดังนั้นมนุษย์ทุกคนล้วนมีศักดิ์ศรี เกียรติยศ มีคุณค่าของความเป็นคนอย่างเดี๋ยวมมนุษย์ทุกคนควรได้รับการนับถือและการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงฐานะ ผิวพรรณ ความร่ำรวยหรือยากจน ความเชื่อทางศาสนา บุคลิกภาพ และลักษณะอื่นใดของบุคคลนั้น

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความมีเหตุผล ความจริง ความถูกต้อง ความชอบธรรม

หลักนิติรัฐ ว่าด้วยเรื่องของกฎหมาย กฎ ระเบียบ กติกา คำสั่งสำคัญทางกฎหมาย

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักธรรมาภิบาล อาจเรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข โดยยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม ความยุติธรรม มนุษยธรรม ความถูกต้องชอบธรรม สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้เกิดความทันสมัยและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

1.6.2 เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการกำหนดนโยบายในการดำเนินการจัดการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกมิติ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา” ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการศึกษาวิจัยด้วยบริบทข้อเท็จจริง แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลงานวิจัย ผลงานทางวิชาการและเอกสาร ตำรา รายงานที่เกี่ยวข้อง เอกสารหลักฐานประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ

การศึกษาเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 2) เพื่อศึกษากฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของป่าสงวนแห่งชาติที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา และมีคำถามการวิจัย คือ สภาพการณ์และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอำเภอคลองลานและวังน้ำเขียวเป็นอย่างไร และข้อกฎหมายมีผลกระทบต่อการนำไปใช้อย่างไร และแนวทางออกเป็นอย่างไร โดยมีการนำเสนองานเป็นลำดับดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Concepts of Public Service and Public Policy Theory)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)

2.4 แนวคิดการขับเคลื่อนการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Concept Drives New Resource Allocation)

2.5 แนวคิดการจัดการที่ดินอย่างเป็นธรรม (Concept of Fair Land Management)

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Related Research)

2.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual of Framework)

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Concepts of Public Service and Public Policy Theory)

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม และสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งที่เป็นรายบุคคลและทั้งชุมชน คุณภาพของการบริการเป็นสิ่งสำคัญการเน้นที่คุณภาพจะมีความหมายมากกว่าการเน้นปริมาณ มีวิธีการมากมายที่นำมาสู่การปรับปรุงการให้บริการสาธารณะโดยเน้นที่การบริการที่มีคุณภาพในรูปแบบของความคุ้มค่าของเงินที่ลงทุนไป มุ่งที่ประสิทธิภาพของการบริการกับเรื่องของการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีทางเลือกให้กับประชาชนที่เป็นลูกค้าของการให้บริการสาธารณะนั้น ๆ เพราะการบริการสาธารณะเป็นการทำงานของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน

2.1.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

ได้มีนักวิชาการนิยามความหมายของการบริการสาธารณะไว้ดังนี้

อำนาจ บุญรัตน์ไมตรี (2554) กล่าวว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง บริการที่จัดทำขึ้นโดยรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำโดยเอกชนแต่อยู่ในความควบคุมของรัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน และเพื่อสาธารณประโยชน์

วรเดช จันทรศร (2554) กล่าวว่า การพัฒนาต้นแบบการบริการสาธารณะที่เป็นเลิศ กรณีศึกษาจากต่างประเทศ การปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีคุณภาพต้องให้ความสำคัญกับการนำเสนอวิธีการบริการคุณภาพ โดยเน้นผลผลิตตรงตามความต้องการของหน่วยงานการให้ความมั่นใจว่ามีการแก้ไขปรับปรุงที่เหมาะสมหากมีสิ่งผิดพลาดต้องแก้ไขชี้แจงขอโทษ และการมุ่งให้ความสำคัญแก่ลูกค้าโดยจัดทำมาตรฐานการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการแต่ละคน กลุ่มจัดหาข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงสมบูรณ์จัดให้มีทางเลือกในการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาเพื่อประเมินผลด้านการปรับปรุงการให้บริการ และผู้ใช้บริการสามารถให้การเสนอแนะได้

อำนาจ บุญรัตน์ไมตรี (2559) ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะ หมายถึง เป็นการบริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและเพื่อให้เกิดความพึงพอใจจากความหมายดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าประกอบด้วยผู้ให้บริการ (Providers) และผู้บริการ (Recipients) โดยฝ่ายแรก ถือเป็นปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

ภคพร กุลจิรันทร (2559) การบริการสาธารณะแนวใหม่ New Public Service :NPS คือ ชุดแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารรัฐกิจภายใต้ระบบการบริหารปกครองแบบ ประชาธิปไตยและการสร้างความผูกพันของพลเมืองซึ่งปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการ จัดการนิยมหรือกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมในยุคปัจจุบันที่ รัฐบาลมิได้ทำหน้าที่ในการปกครองเพียงอย่างเดียวแต่ยังต้องทำหน้าที่เสมือนผู้ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือแก่พลเมืองให้ความสำคัญแก่ความเป็นความสำคัญต่อการเป็นมนุษย์มากกว่า

เสาวลักษณ์ ดิมั่น (2560) ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะ หมายถึง การ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วน วมการเข้าถึงบริการ ได้อย่างสะดวกโดยคำนึงถึงลักษณะที่ตั้ง การเดินทาง ความสะดวกสบาย และ สิ่งอำนวยความสะดวกของแหล่งบริการเป็น ไปอย่างต่อเนื่องและยุติธรรมทุกคนได้รับการปฏิบัติ เท่าเทียมกัน

ศัญญา เคนาภูมิ (2563) ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมทุก ประเภทที่รัฐจัดทำขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชน เป็นผู้ดำเนินการสอดคล้องกับสภาพ ความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่องเพื่อสนองตอบความต้องการ ของประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัตและเปลี่ยนแปลงเสมอ การให้บริการนั้น จะต้องมีการเคลื่อนย้ายตัวบริการผ่านช่องทางและต้องตรงตามเวลาที่กำหนด

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขาว (2563) ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนอง ความ ต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นการพัฒนา คุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน และสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึง การพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญ ในการจัดบริการสาธารณะ คือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความ ต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาคความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ

จิน (Jean, 1994) ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการสาธารณะ สามารถแยกเป็น 2 ลักษณะ โดยพิจารณาจากลักษณะทางการเมืองกับลักษณะทางด้านกฎหมาย คือ

1) ลักษณะทางการเมือง บริการสาธารณะ ได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของคนในชาติ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

2) ลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะ ประกอบด้วย เงื่อนไข 3 ประการ คือ เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้ มีความต้องการจากประชาชน เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน จากคำจำกัดความดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า บริการสาธารณะประกอบด้วย เงื่อนไข 2 ประการ คือ กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง ได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมบริการต่าง ๆ ที่ภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการเป็นผู้จัดทำขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งรัฐบาลกลางให้บริการประชาชนในวงกว้างขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วมีความถูกต้องอย่างเพียงพอทั่วถึง ด้วยความเป็นธรรมเสมอภาคกับคนทุกกลุ่มและการบริการสาธารณะจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้เกิดการบริการที่ดีขึ้น

2.1.2 ประเภทของการบริการสาธารณะ

จากความหมายของบริการสาธารณะข้างต้น สามารถนำมาจัดแบ่งประเภทของบริการสาธารณะได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554)

1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

2) การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ (Government Enterprise) เอกชน หรือหน่วยงานทางธุรกิจของเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน

รัฐวิสาหกิจในการบริการภาครัฐ หมายถึง การเป็นหน่วยทางธุรกิจภายใต้การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพเสมือนภาคเอกชน ทั้งนี้เป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้รับบริการแต่ในขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจคือ หน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นองค์การอิสระ (Autonomy) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งในด้านการบริหารภาครัฐเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ และเพื่อผลประโยชน์ทั้งด้านการค้าซึ่งก็คือ ผลกำไรไปด้วยพร้อม ๆ กัน

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554) ได้แยกประเภทของบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นต้องไม่เป็นการกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติภารกิจ การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นต้องเป็นภารกิจเพื่อชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่เพื่อประโยชน์แก่มหาชนของรัฐ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์แก่มหาชนของรัฐ กล่าวคือ ถ้าเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การยุติธรรม และการคลังของประเทศ จะต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐจึงต้องเป็นผู้ดำเนินกิจการ

2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการ ได้ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่ที่จะต้องใช้เทคโนโลยีเงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง รัฐจึงไม่ควรกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะนั้นให้แก่ท้องถิ่นไปดำเนินการ

3) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความดำเนินการแล้วไม่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจและหน้าที่อิสระในการบริหารงานในองค์กรของตนเอง ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในองค์กรของตนจะต้องไม่มีผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรอื่น ทั้งภาระหน้าที่และรายได้

4) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นเพื่อสนองตอบ

ความต้องการและประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น พิจารณาจากความต้องการ ความเหมาะสม ความแตกต่างกันตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และปัจจัยอื่น ๆ

2.1.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554) ได้กล่าวไว้ว่า เป็นกิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกัน หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งนี้ เนื่องจากการที่ภาครัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ภาครัฐมิได้มุ่งหมายจะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การบริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

4) หลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองในทุกระดับที่เกี่ยวข้องจะเลือกปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะไม่ได้

5) หลักการให้เปล่าของบริการสาธารณะ มีเพียงบริการสาธารณะทางปกครองที่จัดตั้งโดยผลของกฎหมายเท่านั้น ที่จัดทำขึ้นโดยไม่เรียกค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการ

6) หลักความโปร่งใสของบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะไม่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่

7) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้บริการสาธารณะของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใดนั้น ผู้ให้คำตอบได้ดีที่สุดคือ ประชาชน ผู้รับบริการ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทรรศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ประกอบด้วย การให้ข้อมูลต่อผู้เกี่ยวข้อง การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การวางแผนร่วมกัน และการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมได้

มิลเลท (Millett, 1954) กล่าวว่า หลักสำคัญของการบริการ คือ การสร้างความพึงพอใจในการบริการแก่ประชาชน โดยมีหลักการหรือแนวทาง ดังนี้

1) การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่าคนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่มุมของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกีดกันในกรให้บริการประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นเอกชนที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2) การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Time Service) หมายถึง ในการให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงต่อเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิภาพผลเลยถ้าไม่ตรงต่อเวลา ซึ่งสร้างความไม่พึงพอใจแก่ประชาชน

3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีจำนวนการให้บริการอย่างเหมาะสม ความเสมอภาคหรือการตรงต่อเวลาจะไม่มี ความหมายเลยถ้าการให้บริการไม่เพียงพอและสถานที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอโดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพึงพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการกระทำหน้าที่ให้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า หลักเฉพาะแท้จริงของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อใช้เป็นหลักประกันหรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

2.1.4 องค์ประกอบของการบริการสาธารณะ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554) ได้แบ่งองค์ประกอบของการบริการสาธารณะไว้ 2 องค์ประกอบ ดังนี้

1) ด้านโครงสร้าง การให้ความหมายของการบริการสาธารณะโดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกิจการใดที่จะเป็นกิจการที่เรียกว่าบริการสาธารณะได้นั้น จะต้องดำเนินการจัดทำโดยตรงหรือโดยอ้อมโดยฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นกิจการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้จัดทำด้วยตนเองหรือมอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ไปให้องค์การเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน โดยฝ่ายปกครองยังมีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะนั้นอยู่แต่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่ใช่เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ) การมอบให้เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่สำคัญที่สุด คือ การให้สัมปทาน กล่าวโดยสรุปสำหรับองค์ประกอบด้านโครงสร้างนั้น กิจการที่จะถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่ดำเนินการจัดทำโดยฝ่ายปกครองทั้งหลาย อันได้แก่ บรรดานิติบุคคลในกฎหมายมหาชน คือ รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจมหาชนทั้งหลาย หรืออาจเป็นกิจการที่ดำเนินการจัดทำโดยเอกชน แต่จะต้องเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนดำเนินการจัดทำแทนและฝ่ายปกครองยังคงมีความสัมพันธ์กับกิจการนั้นอยู่ คือ ยังต้องเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมของเอกชนให้อยู่ในสภาพเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

2) ด้านวัตถุประสงค์ แม้กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำจะเข้าองค์ประกอบด้านโครงสร้างของบริการสาธารณะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่ากิจการนั้นเป็นบริการสาธารณะอย่างแท้จริง เพราะยังมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกิจการนั้นก่อน ทั้งนี้เนื่องจากบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอาจไม่เป็นบริการสาธารณะก็ได้หากกิจการนั้นไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

- 1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายความรวมถึงการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่มหาชนหรือรัฐวิสาหกิจนั้นด้วยตนเองอันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มอบ

กิจกรรมของตนบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย 2) กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วข้อ 1 จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการ ของประชาชน

2.1.5 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

นโยบายสาธารณะ มีมาแต่ครั้งพุทธกาล มีธรรมชาติ มีความชอบธรรม (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2548) คติแนวคิดตะวันออก คติคำสอนพระพุทธศาสนา คติแนวคิดขงจื้อ รูปแบบของนโยบายสาธารณะ หรือหลักคิดท่านเจ้าคุณประยุทธ์ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ “ใช้อำนาจและรักษอำนาจอย่างชอบธรรม” เพื่อยังประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมาก, ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น หลักเกณฑ์สำคัญของนโยบายสาธารณะ การนำไปปฏิบัติได้ มีกฎหมายรองรับ มีกลไกและบุคลากร ต้องชัดเจนและถูกต้อง

คำว่า “นโยบาย” (Policy) มาจากศัพท์ว่า “นย+อุบาย” หมายถึง แนวทางหรืออุบายที่ชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์ ส่วนคำว่า “Policy” หมายถึง แนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือหมู่ชน มาจากรากศัพท์ภาษากรีก “Polis” ซึ่งหมายถึง เมืองหรือรัฐ ดังนั้นนโยบาย จึงหมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (จุมพล นิมิตพานิช, 2552)

นโยบายสาธารณะ ความหมายเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่กำหนดขึ้น เพื่อแก้ปัญหาบรรเทาปัญหา ให้บริการบำบัดทุกข์บำรุงสุข และเพื่อปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทั้งในด้านการส่งเสริม สนับสนุนและควบคุม จัดระเบียบ การดำเนินการนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนแน่นอน

2.1.6 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

หากพิจารณาจากความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ซึ่งอธิบายได้ว่าเป็นชุดกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล หรือแนวทางการเลือกตัดสินใจในการจัดกิจกรรมของรัฐบาล เพื่อบรรลุตามเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือหรือแนวทางการบริหารประเทศ เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายข้าราชการ และประชาชน ดังนั้นเมื่อมีการกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้นมานโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (มยุรี อนุমানราชชน, 2552) สามารถพิจารณาได้ดังนี้

ความสำคัญต่อรัฐบาลในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ โดยการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และจะต้องตอบสนองต่อความ

ต้องการของกลุ่มหลากหลายในสังคมได้ รวมทั้งควรมีการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะหากเป็นเช่นนั้นได้จริง ๆ จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่

1) ความสำคัญต่อฝ่ายข้าราชการ นโยบายสาธารณะเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด นโยบายของรัฐบาลอาจกำหนดไว้ในลักษณะต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบ กฎกระทรวง และมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ถ้านโยบายหนึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมปฏิบัติได้และวัดได้จะช่วยให้ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจแนวทางการดำเนินงานและเป้าหมายได้ง่าย และสอดคล้องตรงกัน อันจะมีผลให้นโยบายนั้นบรรลุผลที่ต้องการได้

2) ความสำคัญต่อประชาชน เพราะผู้กำหนดหรือผู้ออกนโยบายจะต้องรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนมานำเสนอในเชิงนโยบายอาจปรากฏออกมาที่เป็นนโยบายของพรรคการเมืองและของพรรครัฐบาล เมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับการเลือกให้จัดตั้งรัฐบาล จะเห็นได้ว่าทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งสามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัครและพรรคการเมืองด้วยหากเห็นว่านโยบายที่นำเสนอสามารถแก้ปัญหาเรื่องปากท้องหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ แต่ในทางกลับกันหากนโยบายที่พรรคการเมืองหรือพรรครัฐบาลกำหนดขึ้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติที่บรรลุผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชนที่ส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและความศรัทธาต่อผู้นำเสนอนโยบายก็อาจเป็นไปได้

นอกจากความสำคัญดังกล่าวแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารและการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาประเทศจะมีทิศทางอย่างไรเน้นหนักด้านไหน ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญในอดีตบางประเทศถึงกับมีนโยบายปิดประเทศ ไม่ต้องการที่จะมีความสัมพันธ์กับประเทศใด ต้องการให้ประเทศของตนและประชาชนของตนดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว ปลอดภัยจากการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอก นโยบายดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของประเทศอย่างมาก ประชาชนอาจถูกปิดกั้นให้อยู่กับความล้าหลังและด้อยพัฒนา หรือบางประเทศอาจเห็นว่าการผลิตทางการเกษตรให้ผลตอบแทนต่ำ จะทำให้เกษตรกรจมปลักอยู่กับความยากจนก็อาจเปลี่ยนจุดเน้นการพัฒนาโดยกำหนด

นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรให้เป็นผลผลิตทางอุตสาหกรรม โดยคาดหวังว่าจะทำให้ผลผลิตมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น หรือบางประเทศอาจเห็นว่า การผลิตที่ให้ผลตอบแทนสูงและมีมูลค่าเพิ่มมาก คือ การผลิตทางอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ต้องใช้หรืออาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็อาจกำหนดนโยบายโดยเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมไฮเทคเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าแนวทางหรือทิศทางของนโยบายดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น

2) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยทั่วไปประชาชนในฐานะสมาชิกของประเทศมีหน้าที่และพันธะผูกพันที่จะต้องอุทิศตนเพื่อประเทศด้วยส่วนหนึ่ง อาทิ การต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ หรือการที่ประชาชนที่มีรายได้ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ เมื่อประชาชนมีส่วนสำคัญที่จะต้องรับผิดชอบต่อประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลด้วยเช่นกันที่จะต้องกำหนดนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชน อาทิ ความต้องการในด้าน การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ สวัสดิภาพ และการมีงานทำอย่างมั่นคง เป็นต้น ความต้องการเหล่านี้ของประชาชน นับว่าเป็นความต้องการที่สำคัญจึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนให้ทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ประเด็นนี้จะยังมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของรัฐบาลมาก

3) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน ระดับความรุนแรงและลักษณะของปัญหาในแต่ละประเทศล้วนมีความแตกต่างกัน แต่ทุกประเทศรัฐบาลที่ดีจะต้องให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาที่สำคัญจะต้องได้รับความสนใจในการแก้ไขเป็นลำดับต้น ๆ อาทิ ปัญหาความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ หากรัฐบาลบริหารประเทศและส่งผลให้คนส่วนน้อยมั่งคั่งแต่คนส่วนใหญ่ยากจน ดังสภาพที่เรียกว่าผลการพัฒนา ก่อให้เกิดสภาพ “รวยกระจุก จนกระจาย” ปรากฏการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดอันตรายต่อเสถียรภาพของประเทศในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องถือเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องเร่งรัดจัดปัญหาความยากจนของคนส่วนใหญ่ให้หมดไปหรือน้อยลง หรือพยายามลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนให้แคบเข้า หรือในกรณีที่ประชาชนในประเทศส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการผลิตของประเทศ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง ปัญหาการด้อยการศึกษาของประชาชนส่วนใหญ่จึงเป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้น รัฐบาลที่ดีจึงต้องกำหนดนโยบายเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนได้รับการศึกษาให้พอเพียงต่อ

ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะการศึกษาวิชาชีพเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ความรู้จากระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพอย่างมั่นคงต่อไป นโยบายเช่นนี้จะส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาปัจจัยพื้นฐานที่จะแก้ไขความยากจนให้ปรากฏเป็นจริง ดังคำกล่าวที่ว่า “ความรู้คืออำนาจ สร้างชาติต้องสร้างคน” เป็นต้น

4) เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลจะมีส่วนอย่างสำคัญในการจัดสรรค่านิยมทางสังคม อาทิบางสังคมที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และจะกำหนดนโยบายใด ๆ ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชนมิได้ หรือนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี ในประเทศที่เน้นค่านิยมของความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี รัฐบาลจะกำหนดนโยบายใด ๆ ที่ละเมิดค่านิยมดังกล่าวมิได้ อาทิ นโยบายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยราชการจะต้องกำหนดให้ทั้งบุรุษและสตรีมีโอกาสเสมอภาคกันจะกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เฉพาะบุรุษมิได้ หรือนโยบายเกี่ยวกับการทำแท้งเสรีจะกำหนดขึ้นได้เฉพาะในสังคมที่มีมิได้มีข้อกำหนดทางศาสนาเท่านั้น หรือในกรณีที่รัฐบาลพยายามจะส่งเสริมค่านิยมบางอย่างให้เป็นที่ยอมรับ และยึดถือปฏิบัติตามของประชาชน รัฐบาลสามารถกำหนดเป็นนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามก็ได้ อาทิ ค่านิยมประชาธิปไตย โดยกำหนดนโยบายส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของระบบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนตระหนักและศรัทธาจนกระทั่งยอมรับยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในวิถีชีวิตของตน ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงค่านิยมดั้งเดิมแบบเผด็จการหรือแบบอำนาจนิยมของประชาชนมาเป็นแบบประชาธิปไตยเพื่อความสำเร็จในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศ เป็นต้น

5) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม ความเป็นธรรมในสังคมเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ กล่าวคือ นโยบายใด ๆ ของรัฐบาลจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง

ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องยกเลิกนโยบายที่คุ้มครองการผูกขาดทางเศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี จะส่งผลให้การผลิตและการบริการทางเศรษฐกิจมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการซื้อสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรม และเป็นกลไกสำคัญในการขจัดสภาพ “รวยกระจุก จนกระจาย” ของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

ในทางสังคม รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับสวัสดิการจากรัฐบาลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั้งในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข การประกันสังคม การประกันการจ้างงานและเงินบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณอายุ โดยยึดหลักการว่าประชาชนที่ทำงานและเสียภาษีให้รัฐจะต้องได้รับสวัสดิการดังกล่าวอย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นต้น นโยบายดังกล่าวจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาลอย่างเสมอภาค

ในทางการเมือง รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดเรื่องเพศ ศาสนา เชื้อชาติ หรือสีผิว หรือความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่มีการจำกัดเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานะทางสังคม หรือฐานะทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาค

1) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคให้โอกาสแก่ประชาชน โดยธรรมชาติมนุษย์เกิดมามีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน บางคนมีความสามารถในทางวิทยาศาสตร์ หรือคณิตศาสตร์ บางคนมีความสามารถในทางศิลปศาสตร์ บางคนมีความสามารถในทางกีฬาและอื่น ๆ เป็นต้น ความแตกต่างในเรื่องความสามารถ เป็นผลมาจากความแตกต่างในพันธุกรรม ซึ่งมนุษย์ไม่สามารถจะควบคุมให้มนุษย์ด้วยกันมีพันธุกรรมเหมือนกันได้ แต่การที่มนุษย์มีความสามารถแตกต่างกันโดยธรรมชาติ มิได้หมายความว่ามนุษย์ที่มีความสามารถบางอย่างเท่านั้นจึงจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในชีวิตได้ หากรัฐบาลกำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันที่จะพัฒนาความสามารถตามความถนัดของตน ประชาชนที่มีความสามารถแตกต่างกัน ย่อมมีโอกาสประสบความสำเร็จในการดำรงชีวิตได้ทั้งสิ้น อาทิ บางคนที่ไม่มีความสามารถทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ แต่มีความสามารถในการร้องเพลง ถ้าได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเสมอภาค บุคคลนั้นก็อาจประสบความสำเร็จกลายเป็นนักร้องที่มีชื่อเสียงโด่งดังได้ เป็นต้น ความเสมอภาคในโอกาสที่สำคัญของประชาชน คือ โอกาสที่จะได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถของตน ให้ปลอดพ้นจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้อื่น ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมอย่างแท้จริง

2) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท ในสังคมที่มีความแตกต่างกันมากระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท เพื่อลดความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบทให้น้อยลงและเพื่อลดการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชุมชนชนบทเข้าสู่ชุมชนเมือง นโยบายการกระจายอำนาจทาง

การเมือง การปกครอง การบริหารและการคลัง เพื่อให้ประชาชนในชนบทสามารถกำหนดแนวทางการบริหารการพัฒนา และการพึ่งตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม ปัจจัยดังกล่าวจะเป็นรากฐานสำคัญในการกระจายสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนการคมนาคมสื่อสารไปสู่ชนบท ทำให้ชนบทเป็นศูนย์กลางการผลิตและการบริการที่สามารถพึ่งตนเองได้ ความสำเร็จจากนโยบายดังกล่าวจะส่งผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรจากชุมชนชนบทสู่ชุมชนเมืองลดลงจนไม่เป็นปัญหาแก่ชุมชนเมืองอีกต่อไป ดังนั้น นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ชนบท จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการลดความเป็นเอกรนครของชุมชนเมืองหลักของประเทศ

3) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาประเทศให้มีสมรรถนะในการปกป้องตนเองจากการเอาเปรียบของต่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาการผลิต ทั้งการผลิตสินค้าและบริการ และเป็นการผลิตที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงจะทำให้ประชาชนได้รับผลตอบแทนจากการผลิตในระดับสูง ทำให้มีรายได้ดีและมีคุณภาพชีวิตสูง นอกจากนี้ยังช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ลดการขาดดุลการค้าและดุลบริการ หรือถ้าพัฒนาถึงระดับที่ก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศที่มีศักยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะส่งผลให้ได้เปรียบทั้งดุลการค้าและดุลบริการเป็นการเพิ่มความมั่นคงให้กับประเทศชาติและประชาชนสมดังเป้าประสงค์ที่ปรารถนา ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลของประเทศใดไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อนโยบายการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะทำให้การพัฒนาประเทศล่าช้าเพราะต้องพึ่งพาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากต่างประเทศโดยต้องเสียค่าความรู้ความสามารถ และค่าสัมปทาน ให้กับต่างประเทศในอัตราสูง ทำให้มีส่วนต่างหรือส่วนเกินเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถชดเชยการขาดดุลการค้าและดุลบริการได้ และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในที่สุด โดยเฉพาะในประเทศที่ประชาชนชั้นสูงนิยมบริโภคของต่างประเทศ จะยิ่งก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า ดุลบริการและดุลบัญชีเดินสะพัดในที่สุด สินค้าของประเทศที่ล่าช้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าปฐมภูมิอาศัยแรงงานราคาถูกเป็นปัจจัยสำคัญในการแข่งขันและเป็นสินค้าที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่ำ ประชาชนส่วนใหญ่จึงได้รับประโยชน์น้อยจากแนวทางการพัฒนาดังกล่าว

4) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สังคมโลกให้ความสนใจใ้สูงมากขึ้น แม้รัฐบาลบางประเทศจะไม่ให้ความสนใจแต่อาจจะถูกกดดันจากประเทศมหาอำนาจให้สนใจจัดหามาตรการป้องกันรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มิฉะนั้น

อาจจะถูกแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันในประเทศที่มีชนชั้นกลางมากขึ้น ประชาชนกลุ่มนี้จะเพิ่มการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้สนใจต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำ นอกจากนี้ อาจจะมีองค์กรเอกชน (NGO) ที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเข้าไปมีบทบาทแนะนำและส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ มีส่วนร่วมต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น และอาจมีบทบาทในการคัดค้านโครงการของรัฐบาลที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น นโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษจึงเป็นนโยบายที่มีความสำคัญและมีผู้ให้ความสนใจมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพกว้างขวางขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า รัฐบาลให้ความสนใจและเอาใจใส่ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและเพื่อให้เห็นนโยบายประสบความสำเร็จ รัฐบาลจะพยายามเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนทั่วไปตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้ นโยบายของรัฐบาลปรากฏเป็นจริง

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะอาจมีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารภาครัฐในประเด็นหลักๆ คือ ความสำคัญต่อรัฐบาลในฐานะผู้กำหนดหรือออกนโยบายที่สนองความต้องการของประชาชน ความสำคัญต่อประชาชนเห็นได้ว่านโยบายที่ออกมาโดยรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองจะต้องมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทิศทางที่ดีขึ้นและ ความสำคัญต่อฝ่ายข้าราชการ เห็นได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือหรือแนวทางในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการที่ปรากฏอยู่ในลักษณะแผนงานหรือโครงการ โดยมีข้อกฎหมายรองรับ นอกจากนี้หากพิจารณาความสำคัญของนโยบายสาธารณะตามหลักข้างต้นแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญในมิติทางการบริหารและการพัฒนาประเทศ ได้แก่ เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชนเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคให้โอกาสแก่ประชาชน เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

2.1.7 องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน กล่าวคือ (สมบัติธำรงชัยวงศ์, 2553)

1) ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลและอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ

2) ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตน ผ่านกลไกต่าง ๆ ทางการเมือง อาทิ ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) ไปเป็นตามนโยบาย เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำลงปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้นประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชนจึงเป็นความสัมพันธ์ แบบพลวัต (Dynamic System) ดังนั้น นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงกันข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ขาดงาน ขาดการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำ

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลนโยบายแสดงผลถึงสมรรถนะของรัฐบาลนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่ง เป็นทรัพย์ของแผ่นดินที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทุนการผลิตทางภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม รวมถึงภาคบริการ เพราะเป็นแหล่งผลิตของอาหารและสินค้าทางการเกษตร เพื่อนำไปสู่การแปรรูปและส่งต่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมต่อไป

ที่ดินนอกจากเป็นทุนสำคัญในกระบวนการผลิตในระดับต่าง ๆ แล้ว ที่ดินยังเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนและประกอบอาชีพมาตั้งแต่อดีต อันแสดงถึงความมั่นคงปลอดภัย การมีสิทธิขั้นพื้นฐานของการเป็นพลเมืองของประเทศ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรตระหนักและให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกระจายทรัพยากรในประเทศให้เกิดความเท่าเทียมกันความเป็นธรรม และเสมอภาคที่สุดให้แก่พลเมืองของประเทศ ด้วยการกระทำการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ หรือผ่านการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ อย่างถูกต้อง

ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล กล่าวคือ หากกล่าวถึงประเภทของนโยบายสาธารณะที่พิจารณาตามลักษณะเนื้อหาและวัตถุประสงค์นั้น สามารถแบ่งนโยบายออกเป็น 4 ประเภท กล่าวคือ

- 1) นโยบายที่เน้นการควบคุม จะเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมให้กระทำหรือไม่กระทำในเรื่องใด ๆ
- 2) นโยบายการจัดสรรทรัพยากร เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในวงกว้าง ก่อให้เกิดสิทธิและความเสมอภาคในโอกาสที่เท่าเทียมกัน
- 3) นโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เป็นนโยบายมุ่งหวังเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งอาจเป็นนโยบายที่มีความขัดแย้งกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างสูง เพราะต้องนำทรัพยากรจากคนกลุ่มหนึ่งมาจัดสรรเสียใหม่ให้กับอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 4) นโยบายที่เน้นการให้ประชาชนควบคุมพฤติกรรมของตนเอง เป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้ควบคุมพฤติกรรมของตนเอง ด้วยการณรงค์ หรือมีโครงการสนับสนุน เป็นต้น (สุภชัย ยาวะประภาส และปิยกร หวังมหาพร, 2555)

ทฤษฎีนโยบายการจัดการที่ดินที่ศึกษาจากหน่วยปฏิบัติ คือ ศึกษาจากโครงการที่กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปฏิบัติ แยกเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ และนโยบายที่ไม่มีผลในการปฏิบัติ กล่าวคือ

นโยบายที่ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ โครงการจัดที่ดินของรัฐ จัดความยากจนหรือแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน สำคัญก็คือ นำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนบุกรุกทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว (ซึ่งโดยปกติเป็นความผิดตามกฎหมาย) มาจัดสรรให้แก่ประชาชน โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราคาถูก กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาอนุมัติแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเพื่อตอบสนองนโยบายดังกล่าว เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2547

สาเหตุของปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2558) ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ

- 1) โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง
- 2) โครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในภูมิภาค
- 3) ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ
- 4) การบริหารราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ
- 5) ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทบัญญัติของกฎหมายและสิทธิ เสรีภาพ ที่พึงมีพึงได้โดยชอบธรรม ทำให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบ และล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

การบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการบริหารงานของภาครัฐที่เคยให้ความสำคัญกับทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานแต่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value For Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้ประชาชนผู้มารับบริการ โดยนำเทคนิควิธีการบริหารจัดการ ด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดการ

ประเมินผลงานการบริหารคุณภาพโดยรวม การรู้และปรับระบบเข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2553) โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

เฟอร์ลี (Ferlie, 2017 อ้างถึงใน วิฑิตพงษ์ เรื่องกฤษฎณ์, 2551) แบ่งประเภทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ออกเป็นสี่แนวทาง ดังนี้

1) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) คือ การปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐทันสมัยเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (Business - Like Approach) โดยมุ่งเน้นในผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน

2) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) ต้องการเปิดกว้างให้กลไกทางการตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐ โดยนำการจัดกลุ่มภารกิจงานหลักและภารกิจงานรอง (Core Function / Non - Core Function) เปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market Testing) เปิดให้มีการแข่งขัน (Contestability) มีการแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน (Purchaser - Provider Split) มีการใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (Contractually) และรวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification)

3) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่ขยายแนวความคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมและจรรยาบรรณทางด้านวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารในด้านความเปลี่ยนแปลง

4) การคำนึงถึงความสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชน (Public Service Orientation) มุ่งเน้นคุณภาพในการดำเนินงานและให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการเป็นสำคัญ

คริสโตเฟอร์ฮูด (Hood, 1991, pp.4-5 อ้างถึงใน สุทิน ทัดรัตน์, 2557) ให้คำนิยามของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ไว้ ดังนี้

1) เป็นการบริหารงานแบบมืออาชีพ (Professional Management) ผู้บริหารมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน

2) เป็นการบริหารที่กำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดในผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนให้ความสำคัญต่อผลงานที่เกิดขึ้นมากกว่ากระบวนการทำงาน

3) เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และเชื่อมโยงการบริหารให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

- 4) เป็นการบริหารที่ปรับปรุงโครงสร้างให้มีขนาดเล็กลงเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยให้จ้างเหมางานบางส่วนออกไป
- 5) เป็นกระบวนการบริหารที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น
- 6) เปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้ทันสมัย โดยเลียนแบบวิธีการทำงานของภาคเอกชน (Business - Like Approach)
- 7) เป็นกระบวนการบริหารที่ช่วยสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างประหยัดและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

เดวิด ออสมอร์น และเทด เกียร์แบร์ (Osborne and Gaebler, 1992 อ้างถึงในสุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2554) ได้เสนอแนวความคิดการบริหารงานภาครัฐที่ว่า “Reinventing Government” หรือเรียกอีกอย่างว่า การสร้างสรรค์รัฐบาลแบบใหม่ มี 10 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) รัฐบาลเป็นผู้กระตุ้นหรือกำกับดูแลแทนการปฏิบัติงานด้วยตนเอง
 - 2) รัฐบาลให้เอกชนหรือประชาชนดำเนินการแทนการดำเนินการด้วยตนเอง
 - 3) มีการแข่งขันเต็มที่เพื่อให้ได้สินค้าและบริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน
 - 4) ให้ภารกิจเป็นสิ่งสำคัญในการทำงานแทนการใช้กฎระเบียบในการดำเนินงาน
 - 5) เน้นผลงานที่เกิดขึ้นแทนการเน้นทรัพยากรที่ใช้
 - 6) ทำงานตอบสนองความต้องการของลูกค้าไม่ใช่ตอบสนองความต้องการของราชการ
 - 7) เป็นผู้ประกอบการหน่วยงานของรัฐบาลที่หาเงินมากกว่าการใช้จ่ายเงิน
 - 8) มองการณ์ไกลเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นมากกว่าคอยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
 - 9) กระจายอำนาจเพื่อมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม
 - 10) ใช้ระบบกลไกทางด้านการตลาดตอบสนองความต้องการของลูกค้า ประชาชน
- ผู้วิจัยสรุปได้ว่า Reinventing Government เน้นให้ภาครัฐเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับดูแลแทนการควบคุม มอบหมายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าและบริการเน้น ในด้านการแข่งขัน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เน้นการกระจายอำนาจและการทำงานเป็นทีม

เกรแฮม ซี คอต (Cott, 2002) ได้อธิบายลักษณะการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ไว้ว่า

- 1) ข้าราชการต้องปฏิบัติงานแบบมืออาชีพ
- 2) มุ่งเน้นผู้รับบริการเป็นสำคัญ
- 3) ใช้ระบบกลไกทางการตลาด
- 4) ประยุกต์ใช้การบริหารภาคเอกชนมาเป็นตัวแบบในการบริหารงานภาครัฐ
- 5) ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์
- 6) ปรับปรุงหน่วยงานหรือโครงสร้างส่วนราชการให้เหมาะสมกับการกิจ
- 7) มอบอำนาจทางการบริหารเพื่อให้การทำงานสะดวกรวดเร็วขึ้น

จิตติพงษ์ เรืองกฤษณ์ (2551) ได้กล่าวถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าประกอบด้วย

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (Providing High Quality Service that Citizens Value)
- 2) ลดการควบคุมจากส่วนกลาง และให้อิสระในการบริหารงานแก่หน่วยงาน (Increasing Managerial Autonomy, Particularly By Reducing Central Agency Controls)
- 3) การกำหนด การวัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานในระดับองค์กรและระดับบุคคล (Demanding, Measuring, and Rewarding Both Organizational and Individual Performance)
- 4) การสร้างระบบสนับสนุนด้านบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และด้านเทคโนโลยี (เช่นระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อให้หน่วยงานทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ (Providing the Human and Technological Resources that Managers Need to Meet Their Performance Targets)
- 5) เปิดกว้างต่อแนวคิดเรื่องการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชนในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็ต้องทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ (Maintaining Receptiveness to Competition and Open - Mindedness About Which Public Purposes Should be Performed by Public Servants as Opposed to the Private Sector)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546) ได้มีการนำเสนอถึงแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ดังต่อไปนี้คือ

- 1) เน้นการเป็นนักการตลาดของหน่วยงานภาครัฐ โดยรัฐนำแนวคิดของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ คุณภาพทางการบริหาร ต้นทุนที่ประหยัด เป็นต้น

2) เน้นการบริหารภาครัฐแบบมีอาชีพ คือ ภาครัฐต้องมีการวางแผนกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ทางการบริหารเพื่อตอบสนองสังคมยุคใหม่ เช่น การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ (ประชาชน) มีการกำหนดวิสัยทัศน์ที่มองการณ์ไกลไปในอนาคต เป็นต้น

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) หมายถึง การดำเนินงานของภาครัฐที่มีการผสมผสานองค์ความรู้หลายๆ แบบเข้าด้วยกัน และนำมาบริหารจัดการแบบใหม่ โดยให้เกิดอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาผลการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการและความคุ้มค่า การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำเอาการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยมุ่งผู้ความเป็นเลิศ การนำเอาแนวทางการบริหารงานในภาคเอกชนมาปรับใช้ในองค์กรภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดโครงสร้างที่กะทัดรัดและเนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะการให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)

เมื่อแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มีจุดอ่อน นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้เสนอแนวคิด การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) โดยมีหลักสำคัญอยู่ 3 ประการ (Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B., 2007 อ้างถึงใน ปริญญาช วัฒนกุล, 2549) คือ

1) การคำนึงถึงค่านิยมตามหลักประชาธิปไตย และค่านิยมเชิงสถาบันที่มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่าเป็นเพียงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือลูกค้าหรือผู้มารับบริการ

2) คำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชนมุ่งให้ระบบราชการลดการควบคุมในอำนาจของรัฐและแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน แนวคิดนี้ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง

3) แนวคิดมนุษยองค์การและทฤษฎีวาทกรรมให้ความสำคัญกับบทบาทของการบริหารงานภาครัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

จากหลักการดังกล่าว นำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงค่านิยมและบทบาทในระบบราชการ ไปสู่การให้การยอมรับในหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชน โดยหน่วยงานภาครัฐ แสดงบทบาทในฐานะผู้ที่จัดหาทรัพยากรสาธารณะให้ประชาชน การเป็นผู้รักษากฎการภาครัฐ ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมือง และยังช่วยเป็นผู้กระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและการทำตัวให้เข้าถึงประชาชน

เดนฮาร์ดท์และเดนฮาร์ดท์ (Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B., 2013 อ้างถึงใน ปรียานุช วัฒนกุล, 2549) กล่าวถึง สาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่เน้นในเรื่องค่านิยมของประชาธิปไตย 7 ประการ ดังนี้

- 1) มุ่งรับใช้ประชาชนมากกว่าชี้นำประชาชน (Serve, Rather than Steer)
- 2) คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่สาธารณะเป็นหลัก มากกว่าที่จะมุ่งสร้างผลงาน (The Public Interest is The Aim, Not the By-Product)
- 3) ดำเนินการอย่างมียุทธศาสตร์และมีกรปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically)
- 4) รับใช้ประชาชนในฐานะพลเมือง มากกว่าการเป็นลูกค้า หรือผู้มาขอรับบริการ (Serve Citizens, Not Customers)
- 5) พร้อมรับการถูกตรวจสอบตลอดเวลา (Accountability isn't Simply)
- 6) ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการมากกว่าผลผลิตหรือการทำงานที่จะได้รับจากพวกเขา (Value People, Not Just Productivity)
- 7) ยกย่องความสำคัญของประชาชนและการให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship & Public Service Above Entrepreneurship)

เดนฮาร์ดท์และเดนฮาร์ดท์ (Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B., 2007) ผู้มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ได้กล่าวไว้ในส่วนบทนำของหนังสือของเขาว่า ข้าราชการไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่ส่งมอบประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องอุดมการณ์โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลิตภาพ โดยมีแนวคิดพื้นฐานหรือรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ประกอบด้วย 4 ประการหลัก คือ

- 1) ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (Theories of Democratic Citizenship)
- 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society)
- 3) มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์ (Organizational Humanism and the New Public Administration: NPA)
- 4) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration: PPA)

เนื่องจาก NPS มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยมแนวทางการตีความแนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น Postmodern จึงมองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผลทั้งทางด้านการเมืองเศรษฐกิจและองค์การมองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกันมองประชาชนว่าเป็นพลเมือง Citizens ซึ่งมีทั้งสิทธิ์หน้าที่และความรับผิดชอบนักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศตัวจริง

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550) ได้กล่าวถึง แนวคิดของพวกสาธารณนิยมที่เน้นบทบาทของความ เป็นพลเมือง (Civic Republicanism) ว่ามีลักษณะคล้ายกันกับพวกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีแนวคิดในเรื่องของความเป็นพลเมือง (Citizenship) และความคิดเรื่องการเมืองคือ

1) พลเมืองยี่คือคุณธรรม (Civic Virtue) เป็นหลัก ตามแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองนั้นสมาชิกของระบอบประชาธิปไตยต้องภาคภูมิใจในความเป็นพลเมืองของตน พลเมืองเป็นผู้มีศักดิ์ศรีมีความเท่าเทียมกันกับผู้อื่น พลเมืองไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใคร และก็ไม่ต้องการให้ใครมาบงการหรืออุปถัมภ์ค้ำจุน

2) การเมืองคือคุณธรรม กล่าวคือ การเมืองคือ กิจการเพื่อการมีส่วนร่วม ไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ใช่การแย่งชิงอำนาจเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นการปลูกฝังคุณธรรมส่วนรวมของสังคม

แสวงวี ไทยคำริ (2551) กล่าวว่า สิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขในการบริหารรัฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก บทบาทของภาครัฐจึงต้องเปลี่ยนไป ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ในปัจจุบันนโยบายสาธารณะเปิดกว้างและให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ประกอบไปด้วยกลุ่มคนและสถาบันหลากหลายสถาบันซึ่งอาจจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของภาครัฐก็เป็นไปได้ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าการจัดระเบียบใหม่ ตามแนวทางของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) การบริหารงานภาครัฐจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1) ภาครัฐให้ความสนใจในหลักประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการทวิภาคีโดยมีเป้าหมายร่วมกันคือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

2) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐเปลี่ยนจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระ เพื่อนำกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระมาสู่โต๊ะเจรจา โดยช่วยอำนวยความสะดวกและเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน

3) ข้าราชการต้องเคารพกฎหมาย เคารพคุณค่าของชุมชน (Community Values) มีบรรทัดฐานทางการเมือง (Political Norms) ยึดมั่นในมาตรฐานความเป็นมืออาชีพ (Professional Standards) และคำนึงถึงผลประโยชน์ของพลเมือง (Citizens Interests) ไปพร้อม ๆ กัน หน้าที่ของข้าราชการจึงกลายเป็นการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) รวมทั้งเฟ้นหาสร้างสรรค์และบริหารคุณค่าสาธารณะ (Public Values) ให้แก่สังคมโดยรวม

อัมพร ชำรงลักษณ์ (2552) ได้ตั้งแระาะห์ข้อเสนอของ เดนฮาร์ดท์ (Denhardt) ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ควรได้รับการพิจารณาเพราะ “มุ่งเน้นที่พลเมือง” (Citizen-First) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับประชาสังคม (Civil Society) ภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยให้ชื่อว่าสู่ “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)” แนวคิดนี้มีหลักสำคัญ 7 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ให้บริการพลเมืองมิใช่ลูกค้า

ประการที่ 2 แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ

ประการที่ 3 เห็นคุณค่าของความเป็นพลเมือง (Citizenship) และการบริการสาธารณะเหนือการเป็นผู้ประกอบการ

ประการที่ 4 คิดเชิงกลยุทธ์ กระทำอย่างเป็นประชาธิปไตย

ประการที่ 5 ตระหนักถึงความยากลำบากในการสร้างความรับผิดชอบได้

ประการที่ 6 เป็นผู้นำในการให้บริการโดยยึดคุณค่าทางสังคมมากกว่าจะเป็นผู้กำกับ (Steer) หรือควบคุม (Control) ทิศทางของสังคม

ประการที่ 7 เห็นคุณค่าของ “ประชาชน” โดยการสร้างโอกาส และสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2552) ได้กล่าวถึง การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ว่าเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมือง ต้องการความคิดเห็นของพลเมืองในการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นการบริหารภาครัฐที่ทันสมัยที่สุด Denhardt โดยได้กล่าวไว้ให้เป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวกับความแตกต่างของการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ต่างจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

(New Public Management: NPM) และการบริหารรัฐกิจแนวเก่า (Old Public Administration: OPA) ดังนี้

1) สนองต่อพลเมืองไม่ใช่สนองต่อลูกค้า หมายถึง ทุกคนคือลูกค้าทั้งหมดแต่ต้องดูว่าพลเมืองต้องการอะไร

2) ค้นหาผลประโยชน์สาธารณะโดยให้พลเมืองเป็นผู้บอกว่าต้องการอะไร

3) ให้คุณค่ากับการเป็นพลเมืองมากกว่าเป็นเจ้าของธุรกิจ พลเมืองคือ หัวใจของระบอบประชาธิปไตยเสียงของพลเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสาธารณะ

4) ต้องมีแนวคิดแบบมียุทธศาสตร์แล้วปฏิบัติแบบประชาธิปไตย ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น โดยให้มีช่องทางในการติดต่อเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร

5) ต้องระลึกลูกอยู่เสมอว่าความรับผิดชอบ ไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ ต้องยึดหลักการทำงานบนพื้นฐานของกฎหมายและคุณธรรม ผู้บริหารภาครัฐจะต้องรับผิดชอบต่อองค์กรและรับผิดชอบต่อสถาบัน กฎหมาย กลุ่มคน บรรทัดฐาน ค่านิยม และกระบวนการที่ถูกต้อง

6) ภาวะที่เป็นการรวมตัวกันของผู้นำและผู้ตามต้องรับฟังพลเมืองไม่ได้ตัดสินใจคนเดียว

7) ให้ความสำคัญต่อประชาชนไม่ใช่เรื่องของผลิตภาพ โดยมุ่งเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการจัดการ

อนูรักษ์ วัฒนธรรวรงค์ (2552) อธิบายว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1) มาจากทฤษฎีในระบอบประชาธิปไตยโดยมองประชาชนเป็นประชาชนมากกว่าที่จะมองเป็นเพียงลูกค้า

2) มีการร่วมกันใช้อำนาจและลดการควบคุม

3) ให้ความสำคัญในผลที่เกิดจากความร่วมมือ

4) เน้นการตอบสนองและสร้างความไว้วางใจของประชาชน ชุมชนและประชาสังคม

(Models of Community and Civil Society) รัฐต้องทราบความต้องการต่าง ๆ ของคนในชุมชน และในทฤษฎีองค์การมนุษยนิยมและทฤษฎีวาทกรรม (Organizational Humanism and Discourse Theory)

- 5) ไม่ใช่อำนาจหน้าที่และการควบคุมแต่มุ่งไปที่ความต้องการและความเกี่ยวข้องของพนักงานในองค์กรภาครัฐ เช่นเดียวกับลูกค้าและประชาชนมากกว่า
- 6) หน่วยงานภาครัฐใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความซื่อสัตย์สุจริต
- 7) การสื่อความหมาย (Discourse) ที่เปิดเผยในกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน
- 8) มุ่งเน้นการสนทนาปัญหาบ้านเมืองซึ่งเป็นที่มาของการบริการสาธารณะแนวใหม่

ปรียานุช วัฒนกุล (2554) ได้กล่าวถึง การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ว่ามีลักษณะ ดังนี้

- 1) ตระหนักถึงค่านิยมในระบอบประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบัน
- 2) เน้นผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว
- 3) มองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่ามองเป็นเพียงผู้มีสิทธิ์เลือกหรือลูกค้า
- 4) การคำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชน
- 5) เน้นให้ระบบราชการลดการควบคุมจากอำนาจรัฐ
- 6) หน่วยงานราชการมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง
- 7) ตนเองเพื่อผลประโยชน์พลเมืองอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน

โดยสรุปแล้วสามารถเปรียบเทียบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) (สมบูรณ์ ชมพุดผ่อง, 2556)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) คือ การที่หน่วยงานภาครัฐให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน โดยการสร้างบริการที่มีความโปร่งใส รวดเร็ว และสร้างความประทับใจแก่ประชาชนในฐานะลูกค้า ลดการควบคุมจากส่วนกลางและให้ความเป็นอิสระแก่หน่วยงานมากขึ้น มีการกระจายอำนาจผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อให้คล่องตัวในการทำงานให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน โดยเน้นการปฏิบัติงานในรูปแบบการวัดผลการทำงานว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไร เพียงไร สร้างระบบสนับสนุนและพัฒนาบุคลากรเพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา นำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น

ส่วนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) จะให้ความสำคัญกับคำว่า “ประชาธิปไตย” และแนวทางแสวงหาความร่วมมือไปถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยม แนวทางด้านของการตีความ แนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น ที่เห็นว่าข้าราชการมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ ใช้เหตุผลทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์กร มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยร่วมกัน มองประชาชนเป็นพลเมืองที่มีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ข้าราชการมีหน้าที่รับใช้ประชาชน (Serving) ข้าราชการต้องมีหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่ก่อให้เกิดค่านิยมร่วมกันในกลุ่มพลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายก็คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลตามข้อตกลงที่มีร่วมกัน มีการตรวจสอบหลากหลายด้าน ทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจ แต่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ โครงสร้างองค์กรควรเป็นแบบร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกัน โดยมีผู้นำร่วมทั้งภายในและภายนอก ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารก็คือ การได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม

ตารางที่ 2.1 ตารางเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management (NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ New Public Service (NPS)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)	การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)
<p>การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เน้นในเรื่องแรงของจิตใจ มองการบริหารงานภาครัฐเหมือนการบริหารธุรกิจ ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) มุ่งเน้นไปที่ผลผลิต 2) การวัดผลของการปฏิบัติงาน 3) การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน 4) การสร้างความโปร่งใส 5) การจัดการแบบธุรกิจในภาคเอกชน 6) การเน้นลูกค้า 7) สนับสนุนให้มีการแข่งขัน 8) มีการตรวจสอบภาครัฐ 9) เน้นทางด้านจิตสำนึกและความรับผิดชอบ 10) ปรับปรุงการบริหารจัดการการเงินและบัญชี 	<p>การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มุ่งเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมของพลเมือง ต้องการความคิดเห็นของพลเมืองในการตัดสินใจประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ให้บริการในฐานะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า 2) แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ <p>เห็นความสำคัญของความเป็นพลเมือง</p> <ol style="list-style-type: none"> 3) คิดเชิงกลยุทธ์และมีแนวทางปฏิบัติแบบประชาธิปไตยโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นโดยให้มีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วม 4) คำนี้ถึงความลำบากในการสร้างความรับผิดชอบได้ 5) เป็นผู้นำในการให้บริการโดยยึดคุณค่าทางสังคมมากกว่าจะเป็นผู้กำกับหรือควบคุมทิศทางของสังคม 6) เห็นคุณค่าของประชาชนโดยการสร้างโอกาส และเปิดประตูสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น

ที่มา : Osborne and Gaebler, 1992; Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B., 2007

แนวคิดการจัดบริการสาธารณะ คือ กิจการที่รัฐมอบให้ประชาชนเพื่อให้ประชาชนกินดีอยู่ดี รัฐเห็นความสำคัญที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงผลกำไรรัฐต้องส่งเสริมให้มีบริการมากประเภทที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากบริการสาธารณะที่จัดได้ไม่ดีไม่มีประสิทธิภาพ ก็มอบให้เอกชนดำเนินการแทนแต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงาน

ภาครัฐ หากเอกชนเป็นผู้รับไปดำเนินการต้องทำในลักษณะไม่หวังผลกำไรมากนักซึ่งรัฐมีสิทธิจะเพิกถอนบริการคืนมาเป็นของรัฐเมื่อใดก็ได้ ถ้าเห็นว่าเอกชนดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

2.3.1 องค์ประกอบและระบบบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมสาธารณะที่รัฐได้กำหนดไว้ โดยที่หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานในกิจกรรมการให้บริการต่าง ๆ เพื่อส่งมอบการบริการเหล่านี้เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชน มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงองค์ประกอบของการบริการสาธารณะไว้ดังนี้

เทพศักดิ์ บุญยรัตน์พันธุ์ (2552) กล่าวว่า การบริการสาธารณะ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรกระบวนการและ กิจกรรม ช่องทางการให้บริการ ผลผลิตหรือตัวบริการและผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ

สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไชยสง (2560) มองว่าการบริการสาธารณะ มี 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

- 1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก
- 2) กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) ซึ่งเป็นกระบวนการของการบริหารทรัพยากร
- 3) ผล (Results) หรือผลผลิต (Impacts) ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ

วัง (Wang, 1986) อธิบายว่า การบริการสาธารณะเป็นระบบการ เคลื่อนย้ายเรื่องที่ทำให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังจุดอื่นเพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยมีปัจจัย ที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) ตัวบริการ (Services) (2) แหล่งหรือหน่วยงานที่ให้บริการ (Sources) (3) ช่องทางการให้บริการ (Channels) และ (4) ผู้รับบริการ (Client Groups)

สรุปได้ว่า การบริการสาธารณะเริ่มจากความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ความจำเป็นของการบริการสาธารณะ โดยทั่วไปและจะเป็นความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย หรือเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ เช่น การทำบัตรประชาชน การทำใบขับขี่รถ การจดทะเบียนอาคาร การเกณฑ์ทหาร การป้องกันภัยพิบัติและสาธารณภัย เป็นต้น หรืออาจเกิดจากความต้องการของประชาชน หรือเอกชน เช่น ความต้องการได้รับบริการในด้านสาธารณสุขไปจนความต้องการของหน่วยงานธุรกิจต่าง ๆ ที่เสนอความต้องการให้แก่รัฐ เป็นต้น

2.3.2 สรุปหลักเจ็ดประการของการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นตัวแบบเชิงปทัสสถานมีทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ แนวทางนี้นำมาจากผลงานของ ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) และจากทฤษฎีการเมืองที่เป็นผลงานของ “เชลตัน วอลิน” (Sheldon Walin) ส่วนทฤษฎี NPS ปัจจุบัน ได้แก่ ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (ที่พลเมืองมีทั้งสิทธิและหน้าที่) (Democratic Citizenship) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) และมนุษยนิยมแห่งองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organizational Humanism and Discourse Theory) ซึ่งได้มีการกล่าวถึง สาระสำคัญ 7 ประการ (เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, 2549) ดังต่อไปนี้

1) รับผิดชอบมากกว่าการถือหางเสือ (Serve Rather Than Steer) ข้าราชการมีหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งคือให้ประชาชนได้แสดงออกถึงความต้องการมีส่วนร่วมกันของเขาและข้าราชการเป็นตัวช่วยให้ประชาชนบรรลุความต้องการนั้นมากกว่าควบคุมไปในทิศทางที่รัฐต้องการ นโยบายสาธารณะไม่ใช่ การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียวแต่ในสมัยใหม่เป็นผลจากกลุ่มคนต่าง ๆ และหน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกันกับภาคเอกชนและภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ชุมชนประสบพบพานของหน่วยงานภาครัฐเปลี่ยนจากการควบคุมมาเป็นกำหนดระเบียบวาระมาอำนวยความสะดวกโดยทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอม

2) ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่ผลพลอยได้ (The Public Interest Is The Aim, Not The By-Product) นักบริหารรัฐกิจต้องช่วยให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมกันและช่วยสร้างความรับผิดชอบร่วมกันไม่ใช่ตอบสนองความต้องการผู้ใดผู้หนึ่ง วิสัยทัศน์ของชุมชนและสังคมต้องเกิดจากการพูดคุยและมีการกำหนดร่วมกัน ไม่ใช่วิสัยทัศน์ของข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ และรัฐบาลต้องรับประกันว่าทางเลือกที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวมีเนื้อหาที่ยุติธรรม เป็นธรรม และเสมอภาค สรุปแล้วคือ ทั้งกระบวนการ (Process) นโยบายและเนื้อหา (Substance) ของนโยบาย ที่เป็นทางออกของปัญหาต้องอยู่บนความถูกต้องและต้องคำนึงถึงประโยชน์ทั้งในวงกว้างและระยะยาวของชุมชนหรือสังคม

3) คิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) นโยบายและแผนงานจะตอบสนองความต้องการของส่วนรวมได้ ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดร่วมกัน จึงต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อให้ดำเนินการไปให้ถึงเป้าหมายที่ต้องการ ขั้นตอนนี้ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือ รัฐบาลจึงต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงและแสดงให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและรับใช้ประชาชน โดยให้ประชาชนร่วม

กำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็น การสร้างโอกาสให้ประชาชนและทำให้ประชาชนเกิดความภาคภูมิใจ

4) รับผิดชอบต่อเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizen, Not Customers) ผลประโยชน์สาธารณะ มาจากการตกลงกันเกี่ยวกับค่านิยมร่วมกันมากกว่าจะเป็นการนำผลประโยชน์ของประชาชนแต่ละรายมารวมกัน เพราะฉะนั้น ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” แต่ต้องเน้น ไปถึงการสร้างความสัมพันธ์ในความไว้วางใจและความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมืองและข้าราชการอีกด้วย

5) การถูกตรวจสอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Accountability is not Simple) ข้าราชการไม่เพียงแต่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมเท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

6) ให้คุณค่ากับคนมากกว่าที่จะมุ่งเฉพาะผลผลิต (Value People not Just Productivity) ภาครัฐต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนจึงจะทำงานประสบความสำเร็จและต้องให้ความสำคัญกับทุก ๆ คน การให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ให้ความสำคัญกับ “การจัดการผ่านคน” ให้ความสำคัญกับค่านิยมและผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กร ถ้าข้าราชการปฏิบัติต่อพลเมืองด้วยความนับถือ ข้าราชการก็จะต้องถูกปฏิบัติด้วยความนับถือจากผู้บริหารเช่นกัน แรงจูงใจในการทำงานของข้าราชการมีมากกว่าคำตอบและความมั่นคงในงาน รวมถึงความต้องการทำให้ชีวิตของประชาชนดีขึ้น การร่วมแรงร่วมใจและการเพิ่มอำนาจจึง กลายเป็นบรรทัดฐานทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยจะเน้นที่จุดมุ่งหมาย ค่านิยม และอุดมการณ์ที่องค์กรหรือชุมชนนั้น ๆ ต้องการร่วมกัน โดยต้องอาศัยความนับถือ การอำนวยความสะดวกและการให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน

7) ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นเจ้าของกิจการ (Value Citizenship and Public Service Above Entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะจะได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่าโดยนักจัดการแบบเจ้าของกิจการที่ทราบดีว่าเงินประเทศชาติคือ เงินของตนเอง

สรุปได้ว่า แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ผู้บริหารภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ โดยจะต้องปรับความคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของคณะผู้บริหารในกระบวนการทำงานของภาครัฐก็คือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ เพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมอย่างแท้จริง

2.3.3 หลักจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่

โกวิท กังสนันท์ (2549) กล่าวถึง เอกลักษณ์เชิงจริยธรรม (Ethical Identity) ของผู้บริหาร สาธารณะว่า คือ ความเป็นพลเมืองของผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานเพื่อประชาชน เจ้าหน้าที่ ภาครัฐมีความเป็นมืออาชีพที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานในชุมชน การเมืองที่สลับซับซ้อนและ ทำงานแทนประชาชนที่ไม่สามารถทำงานด้วยตัวเองได้ ผู้บริหารสาธารณะเปรียบเช่นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้าน โดยได้รับความไว้วางใจให้ทำงานแทนบุคคลอื่น เปรียบได้กับผู้ที่คอยดูแล ทรัพย์สินและทำงานให้กับประชาชนหรือพลเมืองในองค์กรวม (Cooper, 1991) คำกล่าวเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงพื้นฐานและหลักจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ในแบบของการ บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่เน้นไปที่ความดีงามความชอบธรรมและ ความถูกต้อง มาจากกระบวนการทัศน์และหลักการของแนวคิดพลเมืองประชาธิปไตยโดยชุมชนและ ประชาสังคมมนุษย์นิยมภายในองค์กร และรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัย เดนฮาร์ทและเดนฮาร์ท (Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B., 2003) ได้สรุปเป็นกรอบชี้แจงจริยธรรมในการบริการ สาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ไว้ 7 ประการ ดังนี้ ต่อไปนี้

1) การรับใช้ (Serve) มากกว่าการกำกับทิศทาง (Steer) ผู้นำต้องอยู่บนฐานความคิด ของค่านิยมร่วมกัน (Shared Value-Based Leadership) ในการช่วยเหลือประชาชนให้รวมกำลังและ สร้างผลประโยชน์ร่วมจะมีความสำคัญในการทำงานในของเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทาง จริยธรรมสำหรับผู้นำสาธารณะต้องสร้างภาวะผู้นำใน หลายๆ รูปแบบ เช่น ภาวะผู้นำบนฐานค่านิยม ภาวะผู้นำร่วมและภาวะผู้นำในการเป็นตัวกระตุ้น เป็นต้น ภาวะผู้นำสาธารณะต้องหล่อหลอมให้รู้จักคิดและดำเนินงานในเชิงยุทธศาสตร์ มีทักษะใน การส่งเสริมแทรกแซงและทักษะในการเป็นผู้นำ

2) การแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ ผู้บริหารต้องช่วยเหลือในการสร้างหลักการ และพื้นฐานร่วมที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จริยธรรมของการบริการสาธารณะ จึงไม่ เน้นที่การแก้ไขปัญหาสังคมแบบรีบด่วนและผลัดกันโดยใช้ทางเลือกส่วนบุคคล แต่ให้ความสำคัญ กับหลักการร่วมด้านผลประโยชน์และร่วมในความรับผิดชอบ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนาและการบริหารนโยบายสาธารณะ เน้นความพร้อมด้านข้อมูลสารสนเทศ การปรึกษาหารือและการเป็นหุ้นส่วน รวมทั้ง การกระตุ้นบทบาทและให้ความสำคัญต่อการโต้เถียง และวาทกรรมสาธารณะ

3) คิดในเชิงยุทธศาสตร์และกระทำในเชิงประชาธิปไตย ทั้งนโยบายและแผนงานทำ เพื่อตอบสนองความต้องการของสาธารณะ ให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยอาศัยความ ร่วมมือ (Collaborative Processes)

4) รับผิดชอบต่อเมือง (ประชาชน) ไม่ใช่ลูกค้า ผลประโยชน์สาธารณะมาจากการโต้เถียงกันเกี่ยวกับคุณค่าหรือค่านิยมร่วมกันมากกว่าเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น มาตรฐานด้านจริยธรรมต้องเกี่ยวข้องกับประเด็น ดังนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรตอบสนองเฉพาะความต้องการของลูกค้าเพียงอย่างเดียว แต่ควรเน้นไปที่การสร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและเกิดความร่วมมือทั้งกับพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกัน ส่งเสริมบทบาทพลเมืองตามแนวทางประชาธิปไตย สร้างการมีส่วนร่วมในด้านการเมืองแก่ประชาชน การจัดบริการสาธารณะในฐานะการขยายบทบาทของความเป็นพลเมือง

5) คำนี้หมายความว่าความรับผิดชอบ (Accountability) ไม่ใช่เรื่องง่าย เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีขอบเขตในการให้ความสนใจมากกว่าตลาดในกรอบจริยธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐควรใส่ใจในกฎหมาย ค่านิยม ชุมชน บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจของพลเมือง การสร้างความผูกพันในอุดมการณ์ด้านประชาธิปไตย ตัดสินใจบนพื้นฐานการใช้ดุลยพินิจที่มีความรู้จากประสบการณ์ บรรทัดฐานของชุมชน มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และกรอบจริยธรรม นอกจากนี้แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบในทางกฎหมาย การเมือง การปกครองโดยคำนึงถึงความเป็นประชาธิปไตย ผลประโยชน์สาธารณะ จริยธรรมและวิชาชีพ

6) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่การเพิ่มผลผลิต (Productivity) ในอนาคตองค์การสาธารณะและเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันจะประสบความสำเร็จ ถ้าองค์กรเหล่านี้ปฏิบัติงานอยู่บนฐานด้านจริยธรรมที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือ การสร้างภาวะผู้นำร่วมกัน และการให้ความเคารพต่อทุกคน ที่เกี่ยวข้อง

7) ให้คุณค่ากับภาวะพลเมือง (Citizenship) มากกว่าภาวะประกอบการ (Entrepreneur-ship) ผลประโยชน์สาธารณะจะก้าวหน้าได้ด้วยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐและพลเมืองที่มีความผูกพัน (Committed) เกือบคู่ต่อสังคมนั้นมากกว่าการที่ผู้บริหารเล่นบทบาทผู้ประกอบการและเห็นว่าเงินสาธารณะ (Public Money) เปรียบเสมือนเงินของตนเอง

สรายุทธ กันหลงและสุพัตรา ธรรมวงษ์ (2554) ได้มีการกล่าวถึง (New Public Service: NPS) ที่มาของการบริการสาธารณะแนวใหม่มาจากหลักแนวคิด ดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย พลเมืองให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง โดยมองข้ามผลประโยชน์ส่วนตัวไปสนใจผลประโยชน์ทางสังคม พลเมืองต้องมีความรู้เรื่องกิจกรรมสาธารณะ มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง ใส่ใจในสังคม และยึดเหนี่ยวกันด้วยหลักศีลธรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ

2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคมให้มีการสร้างสถาบันของการปรึกษาหารือกัน (Mediating Institutions) เป็นจุดรวมในการนำความต้องการในด้านต่าง ๆ และผลประโยชน์ของ

ชุมชนมาปรึกษาหารือกันในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประสบการณ์พลเมืองในการเมืองระดับประเทศ เป็นกลุ่มย่อย ๆ ที่เรียกว่า “ประชาสังคม” ที่สมาชิกทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของชุมชน

3) มนุษยนิยมในองค์กรและทฤษฎี Discourse Discourse Theory ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มีการให้แนวคิดว่านโยบายและการบริหารนโยบาย (Policy - Administration) นั้นแยกออกจากกันไม่ได้ เปรียบเสมือนเป็นสนามพลังงานที่จะทำให้เกิดการอภิปรายอย่างแท้จริงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Discourse)

องค์กรเปลี่ยนรูปแบบการบริหารในแนวดิ่ง (Hierarchical) มาคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ (Organization Humanism) พลเมือง นักบริหาร และผู้มีส่วนได้เสียต้องเข้ามาปรึกษาหารือกันอย่างจริงจัง (Discourse) เพื่อนำไปสู่การบริหารสาธารณะที่เป็นค่านิยมร่วมกัน

ดังนั้น ตามแนวคิดของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ให้บริการประชาชน โดยเป็นผู้ดูแลรักษาสมบัติสาธารณะ ดูแลรักษาองค์กรภาครัฐ เป็นผู้จัดให้มีเวทีการพูดคุยอย่างเป็นประชาธิปไตย และด้านความเป็นพลเมือง หน่วยงานภาครัฐจะกระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในระดับธรรมดา นักบริหารงานภาครัฐแบ่งปันอำนาจงานผ่านคน และเป็นคนกลางในการแก้ปัญหาเท่านั้น นักบริหารงานภาครัฐต้องเข้าใจในบทบาทของตนในการบริหารแบบมีประชาชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน (Governance Process) ว่าเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่มีความรับผิดชอบเท่านั้น ไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการ บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ผลกระทบต่อความรับผิดชอบของนักบริหารในประการแรก คือ นักบริหารไม่เพียงแต่รู้และจัดการทรัพยากรของหน่วยงานตนเอง ได้เท่านั้น แต่ต้องติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขอรับความสนับสนุนและความช่วยเหลือและนำพลเมืองหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารด้วย ประการที่สอง นักบริหารไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการที่ผลของความล้มเหลวจะตกลงบนความรับผิดชอบของตนเอง แต่ความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐนั้น อยู่ภายในกรอบใหญ่ของความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยและความรับผิดชอบร่วมกัน ฉะนั้น เมื่อความสำเร็จและความล้มเหลวไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่ธุรกิจเดียวเช่นภาคเอกชนนักบริหารงานภาครัฐจึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะตัดสินใจแต่เพียง ฝ่ายเดียว แต่ควรให้พลเมืองเข้ามามีส่วนในการปรึกษาหารือร่วมมือกันและรับผิดชอบร่วมกัน

ด้านการบริหารงานภายในองค์กรนั้น การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ได้มีข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การปฏิบัติ (เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, 2549) ดังต่อไปนี้

1) สร้างหลักความเสมอภาคทางสังคมให้มากยิ่งขึ้น (Greater of Social Equity) เช่น การสร้างโอกาสในการทำงานที่เท่าเทียมกัน ค่าจ้างที่เป็นธรรมและสามารถแข่งขันได้กับภาคเอกชน

2) ให้การบริหารในระบบราชการมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการมากขึ้น (Democratization and Empowerment)

3) ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ของคนในที่ทำงาน รวมทั้งในองค์การมากขึ้น (Humanization of Public Service) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงาน

สรุปได้ว่าการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) คำนึงถึงประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญ มองข้าราชการเป็นคนมีเหตุผลทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ องค์กร มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลที่ได้จากการพูดคุยร่วมกัน บทบาทหน้าที่ของข้าราชการคือรับใช้ประชาชน เจจ่าไกล่เกลี่ยและเป็นสื่อกลางที่ก่อให้เกิดค่านิยมร่วมกัน เน้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้มีการตกลงร่วมกัน มีการตรวจสอบหลากหลายด้าน ข้าราชการที่ดีต้องมีคุณประโยชน์แต่ก็ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ โครงสร้างองค์กรควรเป็นแบบร่วมมือกัน โดยมีผู้นำทั้งจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร สำหรับปัจจัยในการเป็นแรงจูงใจให้กับข้าราชการและนักบริหารก็คือ การที่ได้มีโอกาสรับใช้ประชาชนและได้ทำประโยชน์เพื่อสังคม

2.4 แนวคิดการขับเคลื่อนการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Concept Drives New Resource Allocation)

สำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) เน้นด้านเศรษฐกิจเป็นเอก และเน้นการเมืองเป็นรองลงมาซึ่งแน่นอนว่าทั้งสองด้านย่อมสัมพันธ์กัน (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554) สำนักนี้เน้นโครงสร้างส่วนล่างทางเศรษฐกิจ “กล่าวคือเห็นว่าทุกอย่างถูกเศรษฐกิจกำหนดโดยไม่มีมองปัจจัยอื่น ๆ ในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์ ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่แน่นอน เป็นเนื้อเดียวกับสังคม” การจัดการที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินเป็นทั้งอุดมคติและวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันอย่างเท่าเทียม และได้รับการยอมรับของสังคม (กลุ่มนักวิชาการกลุ่มนี้เริ่มต้นขึ้นโดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา สุทธิ ประศาสน์เศรษฐ และปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์) ประเด็นข้อควรพิจารณา คือ ราษฎรที่ถือครองที่ดินในป่าสงวนส่วนใหญ่เป็นภาคเกษตรกรรม จัดอยู่ในภาคเศรษฐกิจส่วนล่างของประเทศ ส่วนสำคัญของระบบฐานเศรษฐกิจฐานใหญ่ของประเทศ เป็นจุดเริ่มต้นของปัจจัยการผลิตที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ที่รัฐควรให้ความสำคัญ ประเด็นปัญหาที่ศึกษาหากรัฐกำหนดนโยบายที่ชัดเจนย่อมส่งผลในการขับเคลื่อนประเทศ นำไปสู่การปฏิรูปประเทศอย่างยั่งยืน

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ การบังคับใช้กฎหมายในบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในบางกลุ่ม ถึงแม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2560 ได้กำหนดถึงสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนชาวไทยไว้อย่างชัดเจนก็ตาม เช่น สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ แต่จากผลของการบังคับใช้กฎหมายในบางครั้งก็มิได้คำนึงถึง มิได้มีการเยียวยา หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันกระทบต่อสิทธิที่ประชาชนควรจะได้รับ ดังเช่น การบังคับใช้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2559 ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของประชาชนในเขต พื้นที่ อันเคยเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินมาแต่ก่อนในท้ายที่สุดจึงกลายเป็นปัญหาของการขาดแคลนที่ อยู่อาศัยและที่ดินทำกินแก่ประชาชน การอธิบายเรื่องสิทธิและเสรีภาพนี้สามารถอธิบายได้จาก 3 แนวคิด ดังนี้ (1) แนวคิดความต้องการของมนุษย์ (2) แนวคิดความเป็นธรรมในสังคม และ (3) แนวคิด ความมั่นคงของมนุษย์ กล่าวคือ

1) แนวคิดความต้องการของมนุษย์ เป็นแนวคิดของการจัดสวัสดิการที่คำนึงถึงความต้องการของมนุษย์ โดยเน้นการตอบสนองความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่มักสะท้อน ผ่านทาง โครงการ/บริการ/รูปแบบการจัดสวัสดิการกับกลุ่มเป้าหมายทางสังคม มีการกำหนด ขอบเขตของบริการทางสังคมกับการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่มุ่งสนองความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการโดยเฉพาะด้านปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย

2) แนวคิดความเป็นธรรมในสังคม ความเป็นธรรมในสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญของ สิทธิพลเมือง (Civil Right) สะท้อนถึงความยุติธรรมสำหรับคนในสังคม กล่าวคือ คนทุกคนใน สังคมควรได้รับสิทธิพื้นฐาน (Basic Rights) การคุ้มครอง (Protection) โอกาส (Opportunities) และสิทธิ ประโยชน์ทางสังคม (Social Benefits) ถือเป็นข้อผูกพันทางสังคมในการจัดสรรทรัพยากรและการ จัดบริการสวัสดิการสังคม

3) แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development programed - UNDP) ได้นิยามความหมายความมั่นคงของมนุษย์มี 2 มิติ ได้แก่ มิติ แรก คือ ความปลอดภัยจากภาวะคุกคาม (Freedom from Fear) ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน เช่น ความ หิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการกดขี่ปราบปราม และมิติที่สอง คือ การได้รับการปกป้องคุ้มครองจาก อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นที่บ้าน ในการทำงานหรือในสังคม (ชนาชัย สุนทร อนันตชัย, ม.ป.ป.)

นโยบายการจัดการที่ดินที่ศึกษาจากหน่วยปฏิบัติการ คือ ศึกษาจากโครงการที่กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปฏิบัติ แยกเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ และนโยบายที่ไม่มีผลใน การปฏิบัติ กล่าวคือ

1) นโยบายที่ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ โครงการจัดที่ดินของรัฐ จัดความยากจน หรือ แผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน สาระสำคัญก็คือ นำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนบุกรุกทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว (ซึ่งโดยปกติเป็นความผิดตามกฎหมาย) มาจัดสรรให้แก่ประชาชน โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราคาถูก กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาอนุมัติแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเพื่อตอบสนองนโยบายดังกล่าว เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2547 และกรมที่ดินได้แจ้งเวียนแผนปฏิบัติการฯ และสั่งการให้จังหวัดทั่วประเทศสำรวจแปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่ทุกแปลง และได้ดำเนินการมาทุกปีจนถึงทุกวันนี้

2) นโยบายที่เห็นว่าไม่มีผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ การดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งหรือปล่อยให้เป็นที่รกร้าง ตามมาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน หลักการสำคัญมาตรานี้ คือ การให้สำรวจว่าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตาม โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก หรือ น.ส. 3) หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปี ติดต่อกันให้ถือว่าเจตนาละเลยสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ และรัฐสามารถนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้แก่ราษฎรได้ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่บังคับใช้กฎหมายนี้มา 55 ปี ยังไม่มีที่ดินแปลงใดถูกดำเนินการตามมาตรานี้เลย

เมื่อเกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมและกำหนดเขตสงวนหวงห้าม ส่งผลให้ชาวบ้านผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าทั้งก่อนและภายหลังที่รัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้รับผลกระทบ อีกทั้งรัฐไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยทำกินหรือทำประโยชน์ของชาวบ้าน หรือแม้กระทั่งสิทธิซึ่งตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาอย่างเป็นธรรม ดังนั้นแม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 จะได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ด้วยสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาจึงไม่อาจถูกแก้ไขหรือบรรเทาได้ สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสังคมปัจจุบัน ไม่มีความรัดกุมและการบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพอีกด้วย (จรุงใจ แก้วก้อ, พินิจ ทิพย์มณี, 2562)

กล่าวโดยสรุปกระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน คนจนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง แนวทางการแก้ไขประการหนึ่งคือควรจะได้แก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพื่อให้สิทธิแก่ชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยมาก่อนและต้องเสียสิทธิสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณา การได้สิทธิอยู่อาศัยทำกินต่อไป และบัญญัติให้สิทธิในการอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตกทอดไปยังทายาทอย่างเป็นธรรม

2.5 แนวคิดการจัดการที่ดินอย่างเป็นธรรม (Concept of Fair Land Management)

ทรัพยากรป่าไม้เป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ แต่พบว่าในอดีตถึงปัจจุบัน พื้นที่ป่าไม้ของประเทศมีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่อง มีปัญหาการแบ่งปันจัดสรรใช้ประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้รุนแรงมากขึ้น หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร่งด่วน และอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน (สถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562)

การจัดทำกรอบแนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์จากข้อมูลข้อเท็จจริงของสถานการณ์ป่าไม้ ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของนโยบายและกฎหมายที่ใช้ดำเนินการในอดีต เพื่อจัดทำเป็นกรอบแนวทางการจัดการ “ป่าเพื่อการอนุรักษ์” ซึ่งกล่าวถึงนิยามความหมาย การกำหนดเป้าหมาย การจำแนกผู้ครอบครอง การพิสูจน์สิทธิ แนวทางการแก้ไขปัญหาตามมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) การจำแนกพื้นที่ (Zoning) การกำหนดเงื่อนไข การอยู่ร่วมกัน การส่งเสริมอาชีพ และการปรับปรุงกฎหมาย อนุบัญญัติ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

ด้านนโยบาย “เรื่องกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ให้เป็นรูปธรรม โดยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ควรมีการดำเนินการร่วมกันอย่างประสานสอดคล้อง จำแนกพื้นที่ (Zoning) ป่าไม้เพื่อการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม รวมทั้งสนับสนุน ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจ เพื่อเพิ่มป่าเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งกำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบทั้งระบบ”

ด้านกฎหมาย “เร่งรัดการออกอนุบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้มีการปรับปรุงหรือพัฒนาขึ้นใหม่ให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการเตรียมการยกวาง

อนุบัญญัติที่จะต้องออกตามร่างกฎหมาย ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาด้วย เร่งรัดการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ รวมถึงพัฒนาประมวลกฎหมายป่าไม้ ให้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน และเร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายอื่น ๆ ที่เป็นการผ่อนปรนการปฏิบัติ ตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเร็ว

รัฐบาลภายใต้การนำของพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา “ความเหลื่อมล้ำ” ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งในสังคมไทย ที่ต้องเร่งแก้ไข รัฐบาลจึงได้มีแนวทาง จัดสรรที่ดินให้คนยากจนในรูปแบบของสหกรณ์หรือแบบกลุ่มการให้ชุมชนจัดการการใช้ ประโยชน์ที่ดินด้วยตัวเอง เป็นการแก้ปัญหาในเชิงรัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และจิตวิทยา ซึ่งดีกว่าวิธีการดำเนินงานในอดีต และท้ายที่สุดแล้วสามารถนำไปแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ทางสังคมได้เป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการที่ดิน ของชาติที่สำคัญคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำ กินหรือไม่มีความมั่นคงในที่ดิน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์ สูงสุด เป็นธรรมและยั่งยืน (สถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558)

ปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน (Key Drivers) การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ “นโยบาย ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและเป้าหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะนโยบายป่าไม้ แห่งชาติ พ.ศ.2528 ที่เป็นต้นแบบให้นโยบายด้านทรัพยากรป่าไม้อื่น ๆ อ้างอิง ประเทศไทยได้กำหนด นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ไว้หลายประการ เช่น นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ประกอบด้วย ป่าเพื่อการอนุรักษ์ในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ และป่าเพื่อเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งกำหนดบนพื้นฐานของข้อมูลที่รวบรวมเมื่อปี พ.ศ. 2528 แต่ปัจจุบัน สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจากปี พ.ศ. 2528 มาก รวมถึงจำนวน ประชากรได้เพิ่มขึ้นมากกว่าช่วงเวลาที่จัดทำนโยบายไม่น้อยกว่า 10 ล้านคน แต่นโยบายดังกล่าวยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในประเทศ นอกจากนี้ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้อื่น ๆ ที่สำคัญของประเทศยังมีเนื้อหาที่ขัดแย้งกับนโยบายป่าไม้

แห่งชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้กำหนดขนาดพื้นที่ป่าไม้ที่ควรมีของประเทศไทย แตกต่างจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติอย่างชัดเจน โดยยังคงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่กำหนดสัดส่วนพื้นที่ของป่าเพื่อการอนุรักษ์และป่าเพื่อเศรษฐกิจ แตกต่างกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กล่าวคือ ให้มีป่าเพื่อการอนุรักษ์เป็นอัตราร้อยละ 25 และป่าเพื่อเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศทำให้นโยบายป่าไม้แห่งชาติถูกละเลยในการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2.5.1 นโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การกำหนดเขตที่ดินของรัฐมีปรากฏมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2475 เมื่อรัฐตรากฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่าเพื่อประโยชน์ในด้านการทำสัมปทานป่าไม้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าไม้ มีผลบังคับใช้โดยกำหนดให้ที่ดินในป่าไม้เป็นที่ดินของรัฐ และกำหนดนิยามของป่าไม้หมายความรวมถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ความพยายามที่จะบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าไม้ของประเทศมีความชัดเจนขึ้นเป็นลำดับจากสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศที่พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว จากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2558 ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2541 พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 138,567 ล้านไร่ เหลือ 81,076 ล้านไร่ และช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2556 พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 106,319 ล้านไร่ เหลือ 102.12 ล้านไร่ คิดเป็นอัตราการลดลงปีละ 0.30 ล้านไร่ต่อปี ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลทำให้เกิดปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ ไว้ดังนี้

1) นโยบาย แผน และองค์กร ที่เกี่ยวข้องมีปัญหา กล่าวคือ นโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและเป้าหมายที่ชัดเจน นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจและพัฒนาการท่องเที่ยวทำให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้ นโยบายแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ขาดความยั่งยืนและชัดเจนในทางปฏิบัติ แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทยในอดีตล้มเหลว องค์กรด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและไม่เอื้อต่อการบริหารและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

2) ระบบฐานข้อมูลที่ดิน ป่าไม้ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ แนวเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐประเภทอื่น ไม่ชัดเจนและมีการทับซ้อนกัน การจำแนกพื้นที่ที่ดินป่าไม้เพื่อการบริหารจัดการ (Zoning) ยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริง ในปัจจุบันฐานข้อมูลผู้ใช้ประโยชน์และผู้ครอบครองพื้นที่เขตป่าไม้และที่ดินรัฐประเภทอื่น ยังไม่ถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน และทันสมัย

3) กฎหมายที่มีอยู่ไม่ทันสมัย ขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหา กล่าวคือ กฎหมายบางมาตราไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับเขตป่าและที่ดินบางฉบับไม่สามารถบังคับใช้ได้จาเป็นระบบหรือครบวงจร ไม่มีมาตรการที่เพียงพอและเหมาะสม

ในด้านการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ คณะกรรมการนโยบายที่ดินของรัฐ (กทช.) ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อเข้ามาบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ และได้เห็นชอบในหลักการให้นำร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ โดยมีกรอบในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสำคัญ อาทิ การทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้รับการแก้ไขนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มอบให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรป่าไม้ให้สมบูรณ์ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี โดยแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายเพื่อ

- 1) หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน 1 ปี
- 2) จัดให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืนภายใน 2 ปี
- 3) พื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ภายใน 2 - 10 ปี

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม วัตถุประสงค์ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลด ปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ลดปัญหาขนาดการถือครองเพิ่ม ความเป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินและลดปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม วัตถุประสงค์ ให้เป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยมุ่งเน้นให้ผู้ด้อยโอกาสมีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และบริการขั้นพื้นฐานให้พึ่งตนเองได้ เพื่อประสิทธิภาพด้านการให้บริการสาธารณสุขปศุสัตว์ และป้องกันมิให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดิน วัตถุประสงค์มีเอกภาพ ในการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินที่อาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ลดปัญหาความซ้ำซ้อน และความล่าช้า โดยใน ยุทธศาสตร์นี้ ได้กำหนดแนวทาง ข้อ 4.2 พัฒนาระบบการจัดทำแผนที่ที่กำหนดเขตที่ดินของรัฐ ด้วย การเร่งรัดจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ โดยใช้แผนที่มาตรา ส่วน เดียวกัน (1 : 4000) และปรับข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐให้มีกฎหมายรองรับ (คณะกรรมการ ปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map), 2559)

รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ให้นโยบาย ชัดเจนที่จะทำให้นโยบายที่ดินของรัฐตรงตามที่ประกาศตามกฎหมาย แนวเขตที่ดินต้องกันสนิท ไม่ทับ ซ้อน ไม่มีช่องว่าง ฐานข้อมูลแนวเขตต้องเกิดจากการสำรวจในภาคสนามเพื่อยืนยันความ ถูกต้องตามสภาพ ข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ ทั้งนี้การปรับปรุงแนวเขตที่ดินรัฐ จึงเป็นขั้นตอน เริ่มต้นที่สำคัญนำมาซึ่ง ฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้องตามกฎหมาย ก่อนนำไปดำเนินการใน ขั้นตอนอื่น ๆ ต่อไป

2.5.2 ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน (Disparity in Land Ownership)

จากมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดมาตรการจัดการที่ดินที่ประชาชนถือครองในเขตป่าสงวน แห่งชาติ ถืออยู่ในหลักเกณฑ์ตามมติ ครม. 30 มิถุนายน 2541 พิจารณาจากการถือครองไม่เกิน 50 ไร่ และการกำหนดพิสุจน์สิทธิ์ในที่ดินของรัฐไม่เกิน 150 ไร่ทั่วประเทศ โดยรวมพื้นที่อนุรักษ์และ พื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งข้อเท็จจริงประชาชนส่วนใหญ่เรียกร้องให้พิสุจน์สิทธิ์ที่ดินในเขต ป่าสงวน

การที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐ ไม่ต่ำกว่า 150 ไร่ ได้สร้าง ปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ เพราะปัญหาส่วนใหญ่ เกิดจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน ที่สงวนหวงห้าม และไม่ได้ กันที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตที่ดินสงวนหวงห้าม โดยข้อมูลพบว่า

ประชาชนอาศัยในพื้นที่อนุรักษ์ประมาณ 1.84 ล้านราย เนื้อที่ประมาณ 2.2 ล้านไร่ จากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีพื้นที่ประมาณ 64.1 ล้านไร่ (ดวงมณี เลาวกุล, 2561)

ข้อควรพิจารณาประเด็นของความเหลื่อมล้ำ ประชาชนที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวน มีชื่ออยู่ในพื้นที่เขตอนุรักษ์หรือในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่เขตสงวนหวงห้าม ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติกลับไม่ได้รับพิจารณาการรับรองสิทธิ์หรือให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ควรจะได้ที่ควรจะเป็น ทั้งที่ประชาชนนั้นได้ครอบครองมาเป็นเวลานาน ซึ่งให้เห็นว่าเป็นความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เรื่องดังกล่าวถูกเพิกเฉยถูกมองข้ามจากภาครัฐ ภาคประชาสังคมและเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่ทางการควรมีหลักคิดและกระบวนการพิจารณาแยกแยะพื้นที่เฉพาะพื้นที่ป่าสงวนที่ราษฎรเข้าไปถือครองอาศัยทำกินและทำประโยชน์พื้นที่ทำกินที่อยู่ในเขตป่าสงวนพิจารณารับรองสิทธิ์ในที่ดินเป็นการเฉพาะ มิใช่เหมารวมว่าเข้าไปอยู่อาศัยทำกินหรือบุกรุกในพื้นที่สงวนหวงห้าม หรือไปบุกรุกพื้นที่ใหม่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ป่าต้นน้ำ หรือเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามที่ทางราชการมักกล่าวอ้างตลอดเวลา

พิจารณาประเด็นของความเหลื่อมล้ำ ประชาชนที่ทำกินและอยู่อาศัยทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาโดยตลอดซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนนั้น มีชื่ออยู่ในพื้นที่เขตอนุรักษ์หรือในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามตามที่รัฐกล่าวอ้างเป็นการเฉพาะพื้นที่ รัฐต้องแยกประเภทแยกประเด็นของการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดินดังกล่าวนี้ให้ชัดเจนถูกต้อง เพราะส่วนใหญ่มีจำนวนมากในหลายพื้นที่ที่ประชาชนถือครองที่ดินในเขตป่าสงวน ไม่ได้รับการพิจารณารับรองสิทธิ์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในที่ดินที่ตนนั้นครอบครองมาเป็นเวลานาน เป็นทั้งความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ที่ถูกเพิกเฉยถูกมองข้ามจากภาครัฐตลอดมา ประเด็นจึงเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความชอบธรรม ได้รับการเยียวยาเร่งแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินดังกล่าวนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชัดเจน

ศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า “การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ” การวางรากฐานของประเทศเพื่อความเป็นธรรมในสังคม

ในการแก้ไขความไม่เป็นธรรมในสังคมนั้น จากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้ามีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) เสนอว่า “ความล้มเหลว” ของประเทศไทยเกิดจากความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วในทุกมิติ ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส

ด้านอำนาจ และด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างแกนหลัก ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาเพื่อความเป็นธรรมในสังคม จึงต้องไปเน้นที่รากฐานของความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ เหล่านี้ ด้วยเหตุนี้จะต้องมีการ “ปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงทรัพยากร ได้มากขึ้นและมีความเท่าเทียมกัน ทั้งทรัพยากรในรูปแบบกายภาพ และทรัพยากรทางอำนาจ โดยคณะกรรมการปฏิรูปได้แบ่งทรัพยากรออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง อันนำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหในด้านต่าง ๆ ตามทรัพยากรแต่ละประเภท (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

ข้อเสนอทั้งหมดของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ที่เน้นการปฏิรูปโครงสร้าง เพื่อการกระจายทรัพยากรทั้ง 4 ประเภท ได้เน้นเครื่องมือหลัก ๆ 2 เครื่องมือ ได้แก่ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เช่น การปฏิรูปที่ดิน การจำกัดเพดานถือครองที่ดิน การบริหารทรัพยากรแร่โดยหลักการความเป็นหุ้นส่วนสาธารณะ การกระจายการบริหารจัดการน้ำ ทะเล และชายฝั่งให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ตลอดจน การปรับโครงสร้างการบริหารเมือง การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ การกระจายอำนาจ การลดการรวมศูนย์ และการมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ผ่านนโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ (Distributive Policies) และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม (Redistributive Policies) เพื่อแก้ไขปัญหาในการ “ขาดเสียโอกาส” ที่ผู้ขาดแคลนโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ อย่างไม่เป็นธรรม จุดมุ่งหมายของนโยบายเพื่อเปิดโอกาสให้คนจนได้มีสิทธิ์เป็นเจ้าของทรัพย์สินเพื่อการดำรงชีวิตที่ดี เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการกระจายรายได้หรือผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม (วุฒิสภา , 2565)

วิธีการของกฎหมายในการรักษาความยุติธรรมและความสงบสุขด้วยการบัญญัติด้วยบทกฎหมายที่ดี เพื่อที่จะได้มีเครื่องมือที่ดีสำหรับรักษาความยุติธรรม องค์ประกอบของตัวบทกฎหมายที่ดีตามแนวพระราชดำริมี 3 ประการ ที่สำคัญ คือ

- 1) กฎหมายจะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชน
- 2) กฎหมายจะต้องเหมาะสมกับสถานการณ์และระบอบ ตลอดจนสอดคล้องกับความต้องการของประเทศชาติและประชาชน
- 3) กฎหมายจะต้องสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในแต่ละช่วงเวลาได้

นั่นหมายความว่า กฎหมายที่ดีตามแนวพระราชดำริ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ ดังกล่าวจึงจะมีคุณลักษณะที่จะสามารถรักษาความยุติธรรมและความสงบสุขของประชาชนและประเทศชาติได้ดี (แนวพระราชดำริด้านการเมืองการปกครองของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว)

สำนักมาร์กซิสต์ แนวคิดของจิตร ภูมิศักดิ์ ในหนังสือ โหม่นน้ำศักดิ์นาไทย “สังคมนิยมไทย” ประกอบไปด้วยชนชั้นปกครอง ศักดินา ผู้กดขี่มวลชนชาวนาทั่วไป... เปรียบเทียบสังคมนิยมปัจจุบันได้ว่า สังคมนิยมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำดำรงอยู่ ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือนายทุนและได้รับการรับรองสิทธิตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามราษฎรส่วนใหญ่มีที่ดินเพียงเล็กน้อยที่อยู่ในทุกภูมิภาคกลับไม่ได้รับการรับรองสิทธิตามกฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานา ของทางราชการ หรืออาจตีความได้หรือไม่ว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือของชนชั้น เจ้าพนักงานหน่วยงานของรัฐเป็นชนชั้นปกครอง ชนชั้นนำได้ประโยชน์ แต่ชนชั้นล่างคือ (ราษฎรที่ถือครองที่ดิน ทำประโยชน์ในที่ดิน) กลับไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับการรับรองสิทธิในที่ดินที่พวกเขาที่ได้ครอบครองมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน หลายช่วงอายุคน แต่ชนชั้นนำของสังคมนิยมไทยได้รับสิทธิที่นั่น ที่ดินจำนวนมากตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลชนชั้นนำ กลุ่มทุนใหญ่ ปรากฏหลักฐานที่สื่อนำเสนอมาโดยตลอด (ชนชั้นนำ: ข้าราชการระดับสูง นายทุน นักการเมือง) เป็นกลุ่มก้อนที่ทรงอิทธิพลในสังคมนิยมไทย

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Related Research)

กิตติศักดิ์ ทิพย์สีแสง (2558) ได้ศึกษาการประเมินพื้นที่เสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาลำปี-หาดท้ายเหมือง จังหวัดพังงา โดยใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศมีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยทางกายภาพที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้และประเมินพื้นที่เสี่ยงในอุทยานแห่งชาติเขาลำปี-หาดท้ายเหมือง โดยใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการประมวลผลวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ และทำการประเมินพื้นที่เสี่ยง ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2538, 2546 และ 2552 พื้นที่ป่าไม้ลดลง 8,285.22 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 22.22 แยกเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท สวนยางพารา 7,808.96 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 20.94 สวนปาล์มน้ำมัน 392.53 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.05 พื้นที่ประเภทอื่น ๆ รวม 83.73 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.23 ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในระยะเวลา 15 ปี มีไม้ลดลงเฉลี่ยปีละประมาณ 76 ไร่ ผลการวิเคราะห์เพื่อ ประเมินพื้นที่เสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้พบว่า ปัจจัยระยะห่างจากถนน ความสูงจาก ระดับน้ำทะเล มีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ระยะห่างจากหมู่บ้าน ความสำคัญอยู่ในระดับปานกลาง ระยะห่างจากหน่วยพิทักษ์ป่า ความลาดชัน และระยะห่างจากพื้นที่เกษตรกรรม มีความสำคัญอยู่ในระดับต่ำ เมื่อใช้ค่าความสำคัญ

ดังกล่าวในการกำหนดพื้นที่เสี่ยง พบว่าพื้นที่เสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลง พื้นที่ป่าไม้ในระดับสูงปานกลาง และต่ำประมาณ 866, 3915, และ 24,214 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 2.99, 13.50 และ 83.51 ตามลำดับ

วรเศรษฐ์ สุรพนานนท์ชัย (2558) มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกที่ป่าตาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งหมายศึกษาเกี่ยวกับการ นำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการ บุกรุกที่ป่า เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ป่าแต่เดิม อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติ ป่าไม้พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่สามารถใช้ในการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่าได้ดังจะเห็นได้จากข้อมูลข่าวสารและสถิติเกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งจัดทำและรวบรวมข้อมูล โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งยังคงปรากฏข้อมูล การกระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (15) ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องความผิดมูลฐานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือ สิ่งแวดล้อมอันมีลักษณะเป็นการค้า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐาน เกี่ยวกับการบุกรุกที่ป่าของต่างประเทศ ประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศสาธารณรัฐแอลเบเนีย เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับลักษณะ บทบัญญัติของประเทศไทย อันนำไปสู่การเสนอปรับปรุงแก้ไข บทบัญญัติของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าจุดด้อยของการนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอก เงินมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ป่า พบว่า การระบุคำว่า “มีลักษณะเป็น การค้า” ในนิยามความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานย่อมก่อให้เกิดปัญหาใน การตีความในเรื่องลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ป่าในลักษณะใดจึงจะถือว่า มีลักษณะเป็นการค้า ซึ่งเข้าข่ายเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน การบัญญัติบทนิยาม “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” ยังไม่ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่ มีลักษณะการได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ป่า ซึ่งมีใช้ทางตรง

อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายอาจจะกระทบสิทธิบุคคลที่ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการ ประกอบอาชีพ เช่น กรณีบุคคลที่พักอาศัยและดำรงชีพในพื้นที่ป่าก่อนที่รัฐจะประกาศเขตอุทยาน แห่งชาติหรือกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาตินอกจากนี้ยังไม่มียกเว้นให้บุคคลที่ใช้สิทธิตาม รัฐธรรมนูญในการประกอบอาชีพมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในคดี ซึ่งเป็น

เหตุให้ถูกดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งอาจเป็นกฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามกฎหมายแม่บท กรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน รวมทั้งนักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อาจใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ได้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเป็นตัวแปรซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการนุกรุกที่ป่าที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาการนุกรุกที่ป่าให้ประสบผลสำเร็จต่อไปในอนาคต การใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการนุกรุกที่ป่า จึงควรแก้ไขบทบัญญัติให้มีความชัดเจน และแก้ไขบทบัญญัติทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการความผิดมูลฐานให้ครอบคลุมถึงลักษณะการได้มาจากการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการนุกรุกที่ป่าไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม นอกจากนี้ยังควรกำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการนุกรุกที่ป่าจะต้องมีความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควบคู่ไปด้วย จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาการนุกรุกที่ป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากการศึกษากฎหมายและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาคสนามด้านป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการนุกรุกที่ป่า ซึ่งมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการนุกรุกที่ป่า ยังพบข้อมูลว่า การแก้ไขปัญหาการนุกรุกที่ป่ามิอาจใช้มาตรการทางกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวได้เนื่องจากปัญหาการนุกรุกที่ป่าที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันมีองค์ประกอบหลายปัจจัย การใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควบคู่กับการใช้มาตรการตามกฎหมายเฉพาะด้านการป้องกันและปราบปรามการนุกรุกที่ป่า และการใช้มาตรการตามกฎหมายอื่น ได้แก่กฎหมายว่าด้วยการภาษีอากร หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการบูรณาการ จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับ การกระทำความผิดเกี่ยวกับการนุกรุกที่ป่าได้ดียิ่งขึ้น

สุนิ ล่าสา (2559) ได้ศึกษาปัจจัยการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแนวทางการพัฒนาการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ในอุทยานแห่งชาติน้ำตกห้วยยาง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาคือ 1) กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในอุทยานแห่งชาติ น้ำตกห้วยยาง 2) วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในอุทยานแห่งชาติน้ำตกห้วยยาง 3) ศึกษาข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากประชาชนในพื้นที่การศึกษาและ 4) นำเสนอแนวทางการพัฒนาและการป้องกันการ ใช้ประโยชน์ที่ผลการศึกษพบว่าพื้นที่ป่าไม้ เปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 9780 ไร่ เปลี่ยนเป็นแหล่งน้ำ 668 ไร่ เปลี่ยนเป็นสิ่งปลูกสร้าง 94 ไร่ และเปลี่ยนเป็นถนน 77 ไร่ โดยพื้นที่ที่มีระยะห่างจากแหล่งน้ำ สิ่งปลูกสร้าง และถนนน้อยจะมีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินมากกว่าพื้นที่ที่อยู่ไกลออกไป และพื้นที่ที่มีความลาดชันต่ำจะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมากกว่าพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง สำหรับผลการศึกษาข้อมูลผลด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น พบว่า เจ้าหน้าที่ทุกรับทราบแนวเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และมีความเห็นว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดินมากที่สุด คือ เจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่ามี จำนวนน้อย เมื่อเทียบกับพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบทำให้ดูแลไม่ทั่วถึง ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ นั้น รับทราบแนวเขตแต่บางช่วง และมีความเห็นว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดินมากที่สุดคือ แนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ยังไม่มีความชัดเจน เมื่อนำข้อมูลทั้งหมดมาพิจารณาแล้ว สามารถเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและป้องกันได้ดังนี้ 1) พัฒนาศักยภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ 2) แบ่งโซนพื้นที่ตามระดับความเสี่ยง 3) ตรวจสอบพิสูจน์สิทธิพื้นที่ถือครองของประชาชนรอบพื้นที่อุทยานฯ 4) พัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานประชาชนในพื้นที่ 5) พัฒนาระบบการทำงานให้มีความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ โปร่งใสตรวจสอบได้

คำพิเศษ เพ็งวันสวรรค์ (2561) แนวทางการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เขตป่าสงวนแห่งชาติดงหัวสาว พื้นที่บ้านน้ำพากเมืองปทุมพร แขวงจำปาสักสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาสภาพทรัพยากรป่าไม้ การใช้ประโยชน์จากป่า และกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ป่าสงวนดงหัวสาว 2) เพื่อศึกษาปัญหาการจัดการป่าสงวนดงหัวสาวของหน่วยงานรัฐ 3) เพื่อกำหนดแนวทางที่ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ป่าสงวนดงหัวสาวโดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 290 ครว ครวเรือนละ 1 คน ด้วยการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง อย่างง่าย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างและแบบสังเกต ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัจจุบันของป่าสงวนแห่งชาติดงหัวสาว บ้านน้ำพากประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้นเพื่อการเพาะปลูก และที่อยู่อาศัยทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่อง สภาพปัญหา พบว่า ชาวบ้านจำนวนหนึ่งทั้งชาวบ้านในชุมชนและนอกชุมชนมีการละเมิด กฎระเบียบป่าสงวน ได้แก่ การเก็บของป่าแบบไม่ยั่งยืน บุกรุกพื้นที่เพื่อปลูกพืชพันธุ์ต่าง ๆ การลักลอบตัดไม้ การล่าสัตว์น้ำและสัตว์ป่า และ

การตั้งถิ่นฐานในเขตป่าสงวน แนวทางแก้ปัญหา คือ 1) หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยการให้ความรู้และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า 3) ปลุกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดินเกิด 4) ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าไม้อย่างยั่งยืนภารกิจจะต้องทำ คือ (1) หยุดยั้งการบุกรุกและลักลอบตัดไม้ทำลายป่าทุกประเภทโดยเร่งด่วน (2) จัดทำแนวเขตป่าให้ชัดเจน (3) สร้างจิตสำนึกรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง (4) จับกุมเอาผิดกับผู้เข้าครอบครองพื้นที่ป่าโดยผิดกฎหมาย (5) ฟื้นฟูสภาพป่าที่เสื่อมโทรมควบคู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (6) ป้องกันการบุกรุกแผ้วถางป่าของราษฎรรายใหม่ในเขตพื้นที่ป่าสงวน (7) ปรับปรุงระบบการดูแลรักษาป่าโดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และ (8) ปรับปรุงและจัดสรรที่ดินใหม่ให้กับประชาชน

ครรชิต โฉ่คำ (2561) ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา ยุติธรรมทางเลือกและแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองป่าและป้องกันการบุกรุกป่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ความเป็นมาและมาตรการทางกฎหมายต่อผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติพร้อมคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากการศึกษา ค้นคว้าด้วยทฤษฎีหมาย ตำราวิชาการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และการค้นคว้าวิจัย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เพื่อรวบรวม ข้อมูลทั้งหลายมาทำการศึกษา วิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ ผลการศึกษาพบว่า ภาครัฐมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้แนวทางตามหลักนิติศาสตร์คือการแก้ไขกฎหมายให้มีบทลงโทษที่สูงขึ้นและแนวทางตามหลักรัฐศาสตร์คือ การใช้นโยบายของรัฐต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรที่บุกรุก พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อย่างไรก็ตามปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่องจำนวนคดีเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่มีแนวโน้มลดลง ดังนั้นการลงโทษผู้บุกรุกโดยบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันไม่สามารถป้องกันหรือป้องปรามให้ผู้บุกรุกเกิดความหวาดกลัวต่อบทลงโทษที่จะได้รับ หรือแนวนโยบายของรัฐที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้อย่างเบ็ดเสร็จ ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนวทางการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยใช้แนวทางลงโทษเชิงสมานฉันท์ต่อผู้บุกรุกที่เป็นผู้ยากไร้และการลงโทษอย่างรุนแรง เจ็บขาดต่อผู้บุกรุกที่เป็นนายทุน โดยมีแนวทางของรัฐที่

เหมาะสมเพื่อให้ราษฎรผู้ยากไร้ได้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามสมควรและภาครัฐได้รักษาฟื้นฟูพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอย่างยั่งยืน

สุรกิจ กลิ่นทอง (2561) การประเมินพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ พื้นที่ป่าไม้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่ามวกเหล็ก-ป่าทับทิมทอง แปลงที่ 2 จังหวัดสระบุรี การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ป่าไม้ ระหว่าง พ.ศ. 2541 - ปี พ.ศ. 2561 ด้วยภาพถ่ายจากดาวเทียม LANDSAT 5-TM (ปี พ.ศ. 2541) และภาพถ่าย จากดาวเทียม THEOS (ปี พ.ศ. 2551 และ 2561) ด้วยการแปลตีความภาพถ่ายดาวเทียมเชิงเลขซึ่งใช้กระบวนการจำแนกแบบกำกับดูแล (Supervised Classification) ด้วยทฤษฎีความน่าจะเป็นสูงสุด (Maximum Likelihood Classification) และประเมินพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่ามวกเหล็ก-ป่าทับทิมทอง แปลงที่ 2 จังหวัดสระบุรี โดยใช้สมการ Encroachment Risk Factor (ERF) เพื่อกำหนดค่าคะแนนความเสี่ยงของปัจจัยกายภาพ (ความลาดชันของพื้นที่, ความสูงของพื้นที่, ระยะห่างจากเส้นทางคมนาคม, ระยะห่างจากแหล่งน้ำ, ระยะห่างจากหมู่บ้าน, ระยะห่างจากพื้นที่เกษตรกรรม) และวิเคราะห์ค่าความสอดคล้องของปัจจัย ด้วยสมการ Coincided Value (CV) ผลการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินมีค่าความถูกต้องโดยรวม (Overall Accuracy) เท่ากับ 60.45 % และมีค่าสัมประสิทธิ์แคปปา (Kappa Coefficient) เท่ากับ 0.45 โดยผลการศึกษพบว่า พื้นที่ป่าไม้เปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมมีมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง 22.21 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 8.60 ถัดมา พื้นที่ป่าไม้เปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่ชุมชนรองมา เป็นอันดับสอง 5.34 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 2.06 ผลการวิเคราะห์พื้นที่ที่มีความเสี่ยง ต่อการบุกรุกสูงมาก พบพื้นที่กระจายอยู่บริเวณตอนกลาง และแนวขอบของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่ามวกเหล็ก-ป่าทับทิมทอง แปลงที่ 2 เป็นพื้นที่ 52.46 ตารางกิโลเมตร ปัจจัยที่มีความเสี่ยงต่อการบุกรุก Ref. code: 25615709031552FGW (2) สูงมาก คือ ระยะห่างจากเส้นทางคมนาคม 0.00-0.40 กิโลเมตร ระยะห่างจากหมู่บ้านในช่วงระดับ 0.00-1.50 กิโลเมตร และอยู่ในระดับความสูงของพื้นที่ 20-220 เมตร

กิตติคุณ นุสัด (2561) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บทบัญญัติในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีลักษณะห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองไปยังเกษตรกรรายอื่น จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงปัญหา กรณีเกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิ์ ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองไม่ทำตามวัตถุประสงค์ของที่ดิน ปฏิรูปเพื่อเกษตรกรอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นจึงสมควร

ศึกษาแนวทางในการแก้ไขและพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับหลักความเป็นจริงกับสังคมไทยในปัจจุบัน และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศต่อไปจากการศึกษาพบว่ากรณีที่เกี่ยวข้องที่เกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินปฏิรูป เพื่อเกษตรกรรมจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ปลดที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือเกษตรกรดังกล่าวขาดศักยภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดินปัญหาดังกล่าวเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรฝ่าฝืนกฎหมายมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยการจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ผู้อื่นที่มีโชทายาทโดยธรรม หรือให้กับผู้อื่นที่มีโชเกษตรกร อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ที่มีหน้าที่และมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมมีจำนวนน้อยไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงปัญหาที่กล่าวมานี้เป็นเหตุให้ที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองจาก ส.ป.ก. ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อสังคมในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจดังนั้นการแก้ไขกฎหมายมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ ในที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม และเป็นการลดปัญหาการ โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง โดยฝ่าฝืนกฎหมาย โดยให้การโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองนี้เป็นสัญญาต่างตอบแทน ระหว่างเกษตรกรกับเกษตรกร อีกทั้งยังเป็นการดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ที่ดินปฏิรูปเพื่อ เกษตรกรรมคือ การให้ที่ดินนั้นเป็นแหล่งสร้างผลผลิตทางเกษตรกรรมให้กับประเทศต่อไป

ศุภกิจ กลิ่นทอง (2561) การประเมินพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ พื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่ามวกเหล็ก-ป่าทับกวาง แปลงที่ 2 จังหวัดสระบุรี การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ป่าไม้ ระหว่าง พ.ศ. 2541 - ปี พ.ศ. 2561 ด้วยภาพถ่ายจากดาวเทียม LANDSAT 5-TM (ปี พ.ศ. 2541) และภาพถ่าย จากดาวเทียม THEOS (ปี พ.ศ. 2551 และ 2561) ด้วยการแปลตีความภาพถ่ายดาวเทียมเชิงเลข ซึ่งใช้กระบวนการจำแนกแบบกำกับดูแล (Supervised Classification) ด้วยทฤษฎีความน่าจะเป็นสูงสุด (Maximum Likelihood Classification) และประเมินพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่ามวกเหล็ก - ป่าทับกวาง แปลงที่ 2 จังหวัดสระบุรี โดยใช้สมการ Encroachment Risk Factor (ERF) เพื่อกำหนดค่าคะแนนความเสี่ยงของปัจจัยกายภาพ (ความลาดชันของพื้นที่, ความสูงของพื้นที่, ระยะห่างจากเส้นทางคมนาคม, ระยะห่างจากแหล่งน้ำ, ระยะห่างจากหมู่บ้าน, ระยะห่างจากพื้นที่เกษตรกรรม) และวิเคราะห์ค่าความสอดคล้องของปัจจัยด้วยสมการ Coincided Value (CV) ผลการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีค่าความถูกต้องโดยรวม (Overall Accuracy) เท่ากับ 60.45 % และมีค่าสัมประสิทธิ์แคปปา (Kappa Coefficient)

เท่ากับ 0.45 โดยผลการศึกษาพบว่าพื้นที่ป่าไม้เปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมมีมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง 22.21 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 8.60 ถัดมาพื้นที่ป่าไม้เปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่ชุมชนรอนมาเป็นอันดับสอง 5.34 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 2.06 ผลการวิเคราะห์พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการบุกรุกสูงมาก พบพื้นที่กระจายอยู่บริเวณตอนกลางและแนวขอบของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติปามวกเหล็ก-ป่าทับทิมยาง แปลงที่ 2 เป็นพื้นที่ 52.46 ตารางกิโลเมตร ปัจจัยที่มีความเสี่ยงต่อการบุกรุก Ref. code: 25615709031552FGW (2) สูงมากคือ ระยะห่างจากเส้นทางคมนาคม 0.00-0.40 กิโลเมตร ระยะห่างจากหมู่บ้านในช่วงระดับ 0.00-1.50 กิโลเมตร และอยู่ในระดับความสูงของพื้นที่ 20-220 เมตรสูงมากคือ ระยะห่างจากเส้นทางคมนาคม 0.00-0.40 กิโลเมตร ระยะห่างจากหมู่บ้านในช่วงระดับ 0.00-1.50 กิโลเมตร และอยู่ในระดับความสูงของพื้นที่ 20-220 เมตร

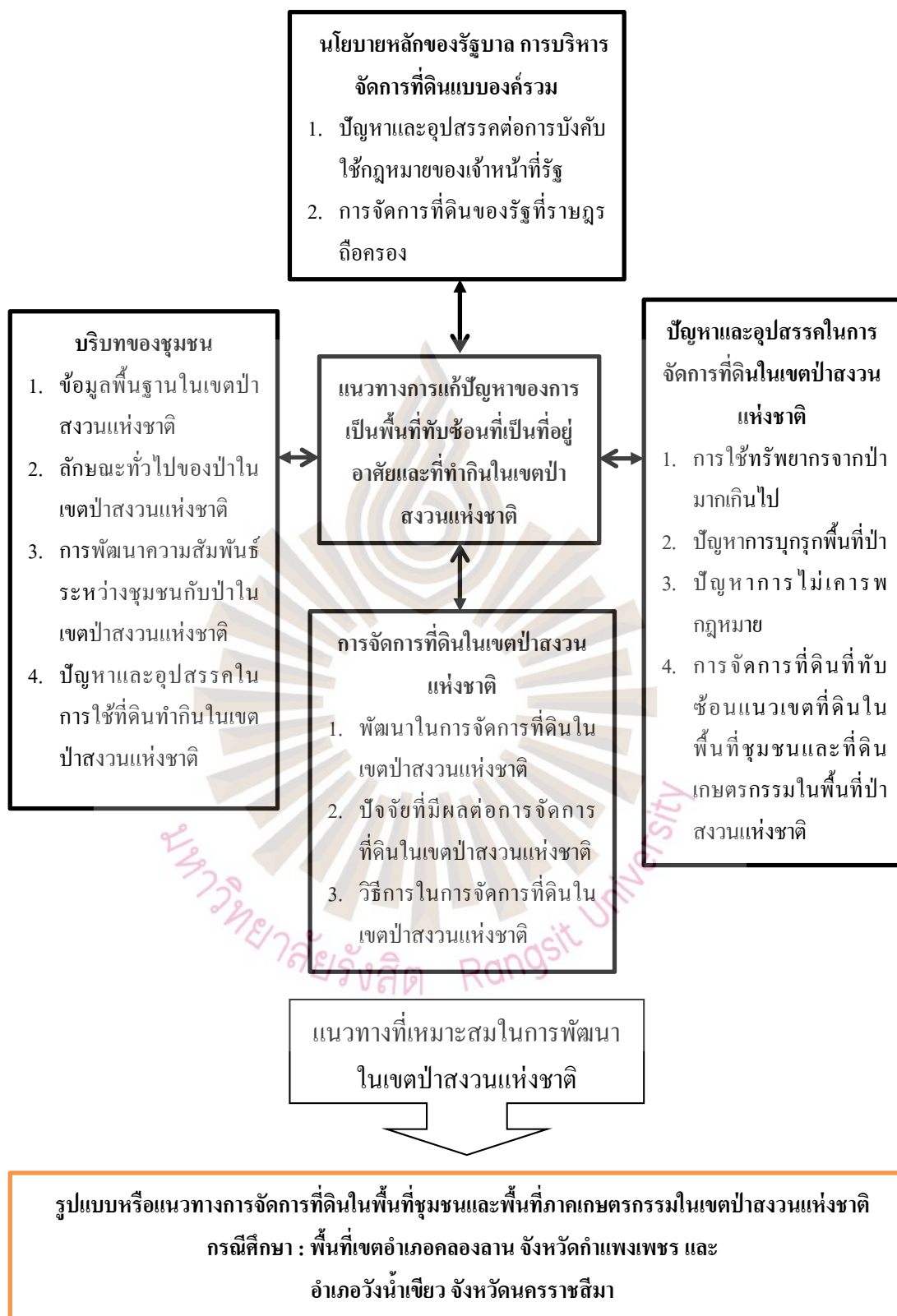
ณัฐพงษ์ จุฑาพันธ์สวัสดิ์ (2562) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้มีอิทธิพลกับการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกของประเทศไทย การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้มีอิทธิพลกับการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกของประเทศไทย 2) สาเหตุที่เอื้อให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกของประเทศไทยของผู้มีอิทธิพล 3) ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกของประเทศไทยของผู้มีอิทธิพล การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ กลุ่มบุคคล 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่ป่าไม้ 1 คน กลุ่มที่ 2 นายทุน 1 คน กลุ่มที่ 3 นักปกครองท้องถิ่น 2 คน กลุ่มที่ 4 ชาวบ้าน 6 คน กลุ่มที่ 5 เจ้าหน้าที่ตำรวจ 1 คน กลุ่มที่ 6 เจ้าหน้าที่ทหาร 1 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 12 คน ผลการศึกษาพบว่า 1) ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้มีอิทธิพลกับการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกของประเทศไทย เป็นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ที่มีนายทุนผู้มีอิทธิพลเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ โดยมีผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ 2) สาเหตุที่เอื้อให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกของประเทศไทยเพราะมีพื้นที่กว้างขวางมาก เจ้าหน้าที่ประพฤตินิยมชอบในหน้าที่ ชาวบ้านยากจนจึงขายที่ให้นายทุนเพราะขาดความรู้ในการครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ทำกิน ที่ห้ามซื้อขาย 3) ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกของประเทศไทยคือ การสร้างจิตสำนึกให้ชาวบ้านรักและหวงแหนที่ทำกินเพื่อให้เป็นมรดกตกทอดแก่ลูกหลาน ช่วยกัน สอดส่องดูแลเจ้าหน้าที่ที่ประพฤตินิยมชอบในหน้าที่จากการรับสินบนจาก

นายทุน ตลอดจนการให้ความรู้ความเข้าใจกับชาวบ้านในสิทธิ์ที่ทำกินที่มีเอกสารสิทธิ์ทำกินว่าห้ามนำไปซื้อขายเพราะมีความผิดตามกฎหมายป่าไม้

2.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual of Framework)

ศึกษาวิจัยข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการที่ดินที่ทับซ้อนแนวเขตที่ดินในพื้นที่ชุมชน และที่ดินเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎร กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา โดยศึกษาจากการใช้การวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ สภาวะการณ์ ปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการที่ดินของรัฐที่ราษฎรถือครอง และเหตุอันส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและกรรมสิทธิ์ในการทำกินในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน นำไปสู่กระบวนการแก้ไขปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , 2550 และ 2560 และตามกฎหมายที่ประชาชนพึงควรได้รับรองสิทธิ์ที่พึงจะได้ตามกฎหมาย





รูปที่ 2.1 กรอบการวิจัย

ที่มา: ผู้วิจัย, 2564

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา” เป็นการศึกษาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การออกแบบการวิจัย (Research Design) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลโดยละเอียดทุกด้าน แบบเจาะลึก ครอบคลุมทุกส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยเหตุผล ศึกษาจากหลักการและทฤษฎี การรวบรวมข้อมูล จากแหล่งข้อมูลจริง เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินที่ทับซ้อนแนวเขตที่ดินในพื้นที่ชุมชนและที่ดินเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ความเป็นไปได้ และความคาดหวังที่ทำได้จริง เพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎร กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา โดยศึกษาจากการรวบรวมสัมภาษณ์ และวิเคราะห์สภาวะการณ์ ปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและกรรมสิทธิ์ในการทำกินในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน นำไปสู่กระบวนการแก้ไขปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายที่ประชาชนพึงควรจะได้รับ เพื่อค้นหาคำตอบ “อะไร คือ รากเหง้าที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน” ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์โดยใช้กระบวนการ Stakeholder Analysis วิเคราะห์จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิดและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยได้แบ่งประเภทและความเกี่ยวข้องของผู้มีส่วนได้เสียไว้ตามลักษณะดังต่อไปนี้

1) ผลประโยชน์ (An Interest) บุคคลหรือกลุ่มที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจ มีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เช่น การออกกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐให้กับราษฎรที่ถือครอง การทับซ้อนในกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในที่ดินของรัฐ

2) สิทธิ (Right) สิทธิตามกฎหมาย บุคคลหรือกลุ่มมีสิทธิเรียกร้องหรือป้องกันสิทธิได้ตามกฎหมาย เช่น กรณีนี้ สิทธิที่ควรได้รับการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราษฎรถือครองและใช้ประโยชน์มาต่อเนื่องเป็นเวลานาน การเรียกร้องความยุติธรรม ความเสมอภาคในเรื่องนี้

3) ความเป็นเจ้าของ (Ownership) บุคคลหรือกลุ่มที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ตามกฎหมาย เช่น เจ้าของที่ดิน ผู้ถือครองที่ดิน

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การทั้งภายนอกและภายใน

1) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับภายในองค์การ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเรื่องที่ดินของรัฐ เช่น คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง และระดับปฏิบัติ

2) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับภายนอกองค์การ เช่น ภาคประชาสังคม กลุ่มชุมชนในท้องถิ่น เป็นต้น

ความคาดหวังผู้มีส่วนได้เสีย ความคาดหวังที่จะได้รับการสนองตอบจากราชการในการเร่งรัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์ในการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คาดหวังว่าจะได้รับการสนองตอบจากภาครัฐ

หลักการสำคัญของการจัดการผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาจมีความหลากหลาย และมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป ซึ่งบางครั้งขัดกับแนวทางปฏิบัติหรือเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์การ ดังนั้นองค์การจึงต้องทำการระบุความสำคัญและต้องให้ความสำคัญกับการใช้กลยุทธ์ เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มนั้น และการวิเคราะห์อิทธิพลของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะทำให้สามารถระบุขั้นตอนของการสร้างกลยุทธ์เพื่อตอบสนองความต้องการได้เริ่มตั้งแต่ การระบุผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การระบุความสนใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การระบุผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญที่สุดต่อองค์การ การวิเคราะห์ดังกล่าว จะทำให้องค์การสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้สูงสุด องค์การส่วนใหญ่ที่ทำการวิเคราะห์ความต้องการขององค์การ พบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญที่สุดของรัฐ คือ ประชาชน โดยมีการนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

- 3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)
- 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (Research Tools)
- 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection)
- 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)
- 3.5 การตรวจสอบข้อมูล (Data Check)
- 3.6 สรุปผลการวิจัย (Summary of Research Results)

3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบไปด้วย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้เกี่ยวข้องใน ระดับพื้นที่และระดับปฏิบัติโดยตรง เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีที่เอื้อต่อการหาข้อมูลชัดเจน รอบ ด้าน ครอบคลุมทุกมิติที่เป็นประเด็นปัญหาและอุปสรรค โดยกำหนดพื้นที่เปรียบเทียบ กลุ่มเป้าหมายในแต่ละกลุ่ม ทั้งที่มีบทบาทและมีผลต่อการจัดการที่ดินของรัฐที่ราษฎรถือครองและ เข้าทำประโยชน์ในรูปแบบการสนทนาหรือ สัมภาษณ์ และ Focus Groups โดยศึกษาพื้นที่ เปรียบเทียบ 2 อำเภออำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนคร ราชสีมา โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ระดับผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้อำนวยการสำนัก แแผนและนโยบายกรมป่าไม้ ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่เขตอนุรักษ์ที่ 7 และ 12 และกลุ่มเจ้า พนักงาน ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ จำนวน 10 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน จำนวน 10 คน

กลุ่มที่ 3 ภาคประชาสังคม จำนวน 10 คน

กลุ่มที่ 4 ประชาชนเขตพื้นที่ป่า อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำ เขียว จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 20 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (Research Tools)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้สามารถจำแนกประเภทของ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ได้แก่ แบบฟอร์มบันทึกคำสัมภาษณ์งานวิจัยสร้างขึ้นเพื่อบันทึกจำนวนของคำถามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเองทั้งหมดเพื่อเป็นประโยชน์ในการซักถามคำถามที่ต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ความลึกซึ้งและความละเอียดมากยิ่งขึ้นอีกทั้งยังช่วยให้ซักถาม ได้ตรงประเด็นมากที่สุด ซึ่งแบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ประกอบไปด้วยข้อคำถามตามวัตถุประสงค์ของ การวิจัยโดยจะประกอบไปด้วยลักษณะข้อคำถาม 3 ชุด สำหรับการสร้างเครื่องมือ และการตรวจสอบ คุณภาพเครื่องมือ ผู้วิจัยเลือกใช้แบบสัมภาษณ์ โดยดำเนินการสร้างแบบสัมภาษณ์ตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1) ศึกษาค้นคว้าเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมาเป็นกรอบและแนวทางในการ สร้างแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์

2) กำหนดประเด็นต่างๆ ที่ต้องการทราบเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชน และพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรมศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

3) สร้างแบบสัมภาษณ์ฉบับร่าง นำเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาตรวจสอบประเด็นต่าง ๆ ตลอดจนความถูกต้องของภาษาที่ใช้ และคำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไข

4) นำแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขแล้วมาดำเนินการให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วน และครอบคลุมทุกประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้แบบสัมภาษณ์มีความเที่ยงตรง และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาตามโครงการวิจัย

5) นำแบบสัมภาษณ์ที่ปรับปรุงแก้ไขเรียบร้อยแล้วไปทดลองใช้กับผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ประกอบการที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 3 คน

6) ปรับปรุงแก้ไขแบบสัมภาษณ์หลังจากที่ได้ทดลองใช้ให้เป็นแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ เพื่อนำไปใช้ในการสัมภาษณ์จริงต่อไป

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection)

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการที่หลากหลายทั้งการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการลงพื้นที่ภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโดยมีกระบวนการดังนี้

1) รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากวรรณกรรมต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางในการทำการวิจัย

2) ทำการสำรวจพื้นที่เบื้องต้น และทำการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นเพื่อกำหนดแนวทางในการทำการวิจัย และออกแบบเครื่องมือในการทำการวิจัย

3) จัดทำเครื่องมือการวิจัยเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มนำเครื่องมือให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบ จากนั้นนำข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญไปปรับปรุงแก้ไขแบบสัมภาษณ์และแบบบันทึกการสนทนากลุ่ม จนได้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ

4) ประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อลงพื้นที่ทำการวิจัย โดยแนวทางของคำถาม (Interview Guide) จัดพิมพ์เป็นเอกสารแนบไปพร้อมกับจดหมายขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์

- 5) ลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักที่กำหนดไว้ข้างต้นด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยขออนุญาตบันทึกข้อมูลจากการสนทนาด้วยเครื่องบันทึกเสียงและอธิบายให้ผู้ให้สัมภาษณ์รับทราบว่าจะนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการศึกษาเท่านั้น
- 6) นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมทั้งจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มมาวิเคราะห์ข้อมูล และสรุปผลการศึกษาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)

ดำเนินการภายหลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างมีระบบและครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยจะมีการจำแนกประเด็นและหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ” การศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ มติ ครม. ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนกลไกที่เกี่ยวข้อง

- 2) การวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษา (Case Study Research) โดยการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องในการจัดสรรทรัพยากรที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติสามารถดำเนินการได้ อาจอาศัยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือผสมผสานวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

- 3) การประมวลวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ อุปสรรคต่าง ๆ เงื่อนไข เงื่อนไข เวลา ที่ถูกจำกัดไว้ในข้อกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา วิเคราะห์เชิงลึกในข้อเท็จจริง จากการสัมภาษณ์ จากแบบสอบถาม จากการสำรวจและการสังเกตจากการลงพื้นที่จริง จากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การยึดถือความยุติธรรม ความถูกต้อง ความเท่าเทียม ขจัดความเหลื่อมล้ำ และการสร้างสังคมสมานฉันท์ (Coexistence) เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ความสำนึกตระหนัก และการรับรู้ สภาพปัญหา แนวคิด ทิศทางและบริบททางวัฒนธรรมของสังคม

- 4) การระดมความคิดเห็น โดยการประชุมกลุ่ม (Focus Group) เป็นการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมประชุมและร่วมเสวนา เพื่อให้มีการนำ

เสนอข้อมูล ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อประเด็นศึกษาวิจัย ตลอดจนร่วมกันเสนอแนวทางที่จะทำให้เกิดการจัดการในประเด็นการวิจัยนี้ต่อไป

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ จะนำไปประมวลวิเคราะห์ Analysis ตั้งเคราะห์เพื่อจัดทำเป็นแนวทางตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์นั้น (โดยไม่มีภาระบัพเชื่อว่าเป็นความคิดเห็นของผู้ใด) เพื่อพัฒนาเป็นแนวทางและข้อมูลหลัก ความเป็นเหตุเป็นผล เพื่อนำไปสู่การวางแผนหรือกำหนดนโยบายเพื่อการนี้ต่อไปได้

โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นขั้นตอนที่ผู้วิจัยกระทำอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ก่อนการสัมภาษณ์ การเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยยึดหลักการตามแนวคิดของไมล์และอูเบอร์แมน (Miles and Huberman, 1994 อ้างถึงใน ชาย โพธิสิตา, 2554) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1) การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) ผู้วิจัยได้เรียบเรียงข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร บทสรุปที่ได้วิเคราะห์จากการบันทึกเสียงที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาทำการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระเบียบ เป็นหมวดหมู่ สามารถนำมาใช้ได้สะดวกตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้ง่าย นำข้อมูลที่จัดระเบียบแล้วย่อหรือลดทอนข้อมูล (Data Reduction) ให้มีขนาดเล็กลงหรือเฉพาะส่วนที่จะนำไปวิเคราะห์ได้จริง

2) การแสดงข้อมูล (Data Display) ผู้วิจัยเชื่อมโยงข้อมูลที่จัดระเบียบแล้วเข้าด้วยกัน นำเสนอข้อมูลในรูปแบบการพรรณนา

3) การหาข้อสรุปและการตีความ (Conclusion and Interpretation) ผู้วิจัยหาข้อสรุปและตีความจากปรากฏการณ์หรือข้อค้นพบที่ได้จากการแสดงข้อมูล รวมถึงตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลสามรูปแบบ คือ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล

3.5 การตรวจสอบข้อมูล (Data Check)

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้า โดยพิจารณาความสอดคล้องและความแตกต่างของข้อมูลที่ได้จากการจัดระเบียบข้อมูล หาข้อสรุปตีความในรูปแบบการพรรณนาตามกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ โดยทำการตรวจสอบข้อมูลแบบ “Triangulation” หรือ

เรียกว่า “การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า” เป็นการใช้กระบวนการวิธีที่หลากหลาย (The Multiple-Method Approach) ในการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้นั้นนั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ได้แก่ แหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคล

2) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) โดยตรวจสอบว่า หากผู้วิจัยใช้หลายแนวคิดทฤษฎี จะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

3) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) โดยการใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น การใช้วิธีการสังเกต ควบคู่กับการซักถาม พร้อมกันนั้นก็ศึกษาข้อมูลจากตำราหรือหนังสือประกอบ

3.6 สรุปผลการวิจัย (Summary of Research Results)

การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนา การลงทุน การเพิ่มมูลค่าของที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

2) การเสนอสรุปผลการวิจัย คือ ความพยายามในการหาความหมายของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลมาสร้างระบบความคิด รวมทั้งการอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาการจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรวมทั้งสังเคราะห์รูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการการพัฒนา การลงทุน การเพิ่มมูลค่าของที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

บทที่ 4

บริบทของป่าสงวนแห่งชาติ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา” ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการศึกษาวิจัยด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แหล่งข้อมูลมาจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งได้แก่แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลงานวิจัย ผลงานทางวิชาการและเอกสาร ตำรา รายงานที่เกี่ยวข้อง เอกสารหลักฐานประเด็นที่เป็นสาระสำคัญกับอีกแหล่งคือแหล่งปฐมภูมิ (Primary Data) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลักหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวนรวม 50 คน สำหรับการศึกษาเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 2) เพื่อศึกษากฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของป่าสงวนแห่งชาติที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา และมีคำถามการวิจัยคือ สภาพการณ์และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอำเภอคลองลานและวังน้ำเขียวเป็นอย่างไร และข้อกฎหมายมีผลกระทบต่อการนำไปใช้อย่างไร และแนวทางออกเป็นอย่างไร สำหรับการนำเสนอในบทนี้เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อแรกและข้อที่สองโดยมีการนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

4.1 สถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทย (Forest Situation in Thailand)

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (Concept of The Problem of Encroachment on National Forest Reserves)

4.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E.2540)

4.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E.2550)

4.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E.2560)

4.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าสงวนแห่งชาติ (Law Relating to National Forests)

4.7 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (National Strategy)

4.8 บริบทข้อมูลพื้นที่ศึกษาเขตคลองลานและวังน้ำเขียว (Context of The Study area of Khlong lan and Wang Nam Khieo)

4.1 สถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทย (Forest Situation in Thailand)

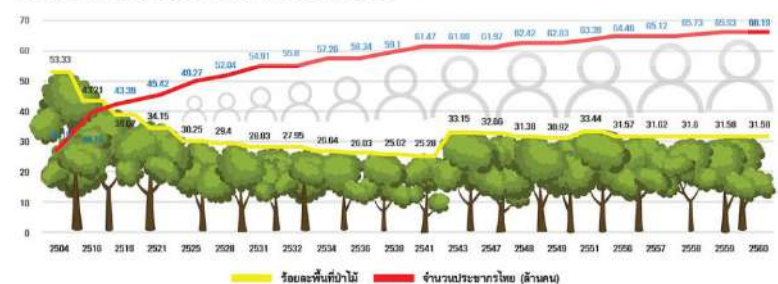
ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ปี พ.ศ. 2560 - 2561 จำนวน 102,488,302.19 ไร่ หรือร้อยละ 31.68 จากการแปลภาพถ่ายดาวเทียม โดยกรมป่าไม้และคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (กรมป่าไม้, 2561) พื้นที่ป่าไม้ในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ค่อนข้างจะคงที่ อยู่ที่ร้อยละ 31 หากเปรียบเทียบกับพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลง ซึ่งตรงข้ามกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มของจำนวนประชากรทำให้การใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นในหลาย ๆ ด้าน เช่น การสร้างที่อยู่อาศัย การทำการเกษตร เพื่อยังชีพ ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น อุปสงค์ อุปทาน ในการต้องการใช้ไม้ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมผลิตกระดาษ เฟอร์นิเจอร์ และพลังงาน (อรุณพา สังขะมาน และคณะ, 2561)

อันดับร้อยละพื้นที่ป่าของประเทศไทย

ระดับโลก อันดับที่ 118 จาก 239 ประเทศ	ระดับภูมิภาคเอเชีย อันดับที่ 16 จาก 48 ประเทศ	ระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันดับที่ 9 จาก 11 ประเทศ
---	---	--

ข้อมูลร้อยละพื้นที่ป่าจาก World Bank ปี 2558

ร้อยละพื้นที่ป่าไม้กับจำนวนประชากรไทย



รูปที่ 4.1 ร้อยละพื้นที่ป่าไม้กับจำนวนประชากรไทย จากรายงานสถานการณ์ป่าไม้ไทย 2560-2561

ที่มา : อรุณพา สังขะมาน, 2561

4.1.1 สถานการณ์ป่าไม้ภาคกลาง

ครอบคลุมพื้นที่ 22 จังหวัด มีพื้นที่ทั้งหมด 56,912,645.90 ไร่ พบพื้นที่ป่าไม้ 12,163,869.66 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 21.37 จังหวัดที่มีสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้เทียบกับพื้นที่จังหวัดมากที่สุด ได้แก่ อุทัยธานี (ร้อยละ 51.42) รองลงมาคือ พิษณุโลก (ร้อยละ 36.96) เพชรบูรณ์ (ร้อยละ 32.40) นครนายก (ร้อยละ 30.01) สุโขทัย (ร้อยละ 29.56) สระบุรี (ร้อยละ 23.89) กำแพงเพชร (ร้อยละ 23.44) ลพบุรี (ร้อยละ 14.78) สุพรรณบุรี (ร้อยละ 11.61) นครสวรรค์ (ร้อยละ 9.73) สมุทรสงคราม Ref. code: 25615709031552FGW 27 (ร้อยละ 6.37) สมุทรสาคร (ร้อยละ 4.14) ชัยนาท (ร้อยละ 2.56) สมุทรปราการ (ร้อยละ 2.34) พิจิตร (ร้อยละ 0.39) กรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 0.33) สิงห์บุรี (ร้อยละ 0.05) และนครปฐม (ร้อยละ 0.04) มีพื้นที่ 4 จังหวัดที่ไม่พบพื้นที่ป่าไม้ ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยาและอ่างทอง

4.1.2 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ดินจากสภาพเดิมที่เป็นอยู่ไปเป็นอีกสภาพหนึ่ง เพื่อตอบสนองความต้องการในการดำเนินชีวิตและสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งสามารถศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ได้ โดยนำภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียมย้อนหลังมาเปรียบเทียบกับภาพถ่ายปัจจุบัน (นิพนธ์ ตั้งธรรม, 2525)

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกในครัวเรือน การขยายตัวของชุมชนรวมถึงการประกอบอาชีพต่างเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ปัญหาเหล่านี้แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการกิจกรรมการใช้ที่ดินของมนุษย์ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจมองเห็นได้อย่างชัดเจน เช่น การเปลี่ยนจากชุมชนชนบทไปเป็นชุมชนเมืองที่มีขนาดใหญ่และมีความทันสมัย ความแตกต่างดังกล่าวจะมีทั้งทางด้านขนาดของพื้นที่ ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน อาคารบ้านเรือนและจำนวนราษฎร การเปลี่ยนแปลงของสิ่งปกคลุมดิน เช่น การเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์มาเป็นทุ่งหญ้า เนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น (สุภาพรรณ พุ่มจันทร์, 2557; เอกราช ปรีชาชน, 2547)

การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจากสภาพหนึ่งไปเป็นอีกสภาพหนึ่ง ซึ่งเกิดได้จากหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านกายภาพที่เหมาะสมหรือการเจริญเติบโต ทางด้านเศรษฐกิจทำให้ประชาชนต้องการพื้นที่ใช้สอยเพิ่มขึ้น เมื่อความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินมี มากกว่า

จำนวนที่ดินทำกินที่มีอยู่พื้นที่ป่าไม้บางส่วนจึงถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

4.1.3 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในแต่ละแห่งนั้นสะท้อนถึงลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม และการดำรงชีวิตของราษฎร โดยรอบพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งการบุกรุกที่พบโดยทั่วไป ได้แก่ การบุกรุกเพื่อทำการเกษตร การเก็บหาของป่า การล่าสัตว์ การลักลอบตัดไม้ การสร้างที่อยู่อาศัย หรือการสร้างบ้านพักตากอากาศ การบุกรุกที่ดินเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อยาวนานมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หากปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจะส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ตามธรรมชาติที่จะลดลงจนไม่เหลือให้รัฐและราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถึงแม้ว่าในแต่ละพื้นที่จะมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการบุกรุกที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันมากเพียงไร แต่ระดับความรุนแรงของแต่ละปัจจัยนั้นจะไม่เท่ากันเสมอไป สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการบุกรุกในพื้นที่อนุรักษ์นั้นนิยมนำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มาใช้ร่วมกับการกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการบุกรุก แต่ละปัจจัยที่นำมาใช้จะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยในแต่ละเรื่อง ซึ่งมีการกำหนดออกเป็น 3 ปัจจัยใหญ่ คือ ปัจจัยด้านกายภาพประกอบด้วยปัจจัยย่อยต่าง ๆ เช่น ระยะห่างของแนวเขตจากเส้นทางคมนาคมที่ทำให้การเข้าถึง และการขนส่งลำเลียงมีความสะดวก ระยะห่างของแนวเขตจากแหล่งน้ำ พื้นที่ใดที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำจะมีแนวโน้มถูกบุกรุกได้ง่ายเพราะน้ำเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการเพาะปลูกระยะห่างของแนวเขตจากหมู่บ้านโดยรอบ ซึ่งพื้นที่ป่าที่อยู่ใกล้หมู่บ้านที่สุดมีโอกาสถูกใช้ประโยชน์มากกว่าพื้นที่ที่อยู่ห่างออกไป ความลาดชัน เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการบุกรุกพื้นที่ หากพื้นที่ใดมีร้อยละ ความลาดชันน้อยจะถูกบุกรุกมากกว่าพื้นที่ที่มีร้อยละความลาดชันสูง ปัจจัยทางด้านชีวภาพ ประกอบด้วยประเภทและชนิดพืช/สัตว์ในพื้นที่นั้น ๆ และเป็นปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลามีการแปรผันไปตามปัจจัยด้านกายภาพ อย่างไรก็ตามการศึกษาการบุกรุกพื้นที่นั้นจะใช้แค่ปัจจัยทางด้านกายภาพหรือชีวภาพอย่างเดียวอย่างหนึ่งอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีความถูกต้องและครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน จึงควรมนำปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมาศึกษาด้วย ซึ่งจะช่วยให้สามารถมองเห็นถึงปัญหาความต้องการและความเป็นอยู่ของประชากรในพื้นที่โดยรอบ เพื่อนำไปสู่การวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างตรงจุด และเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ ปัจจัยย่อยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่นิยมนำมาศึกษาได้แก่ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร หากจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ความต้องการในการใช้ทรัพยากรก็มากขึ้นตามไปด้วย (สุนี คำสา, 2559)

อาชีพหลักของประชากรในพื้นที่ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่นิยมนำมาศึกษาเนื่องจากการประกอบอาชีพมีผลต่อการบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ป่าโดยตรง โดยเฉพาะอาชีพเกษตรกรรมจากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบุกรุกที่ดินราชพัสดุ บริเวณที่ดินแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ จังหวัดนครราชสีมา พบว่าในปี 2510 ประชากรในพื้นที่ใกล้เคียงได้ขยายที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรมเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเป็นที่ดิน ราชพัสดุเนื้อที่ 51.29 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 27.10 ของที่ดินราชพัสดุทั้งหมด ต่อมาในปี 2517 มีการบุกรุกที่ดินเพิ่มขึ้นจากปี 2510 เป็นเนื้อที่ 65.16 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 127.04 สำหรับปี 2545 ปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม้ถูกรายงานบุกรุก เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นจากปี 2517 เป็นเนื้อที่ 38.28 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 32.87 ของที่ดินราชพัสดุทั้งหมด (สุรพล รุจิระชูณหัท, 2552)

การศึกษาเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ จำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านกายภาพที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งปัจจัยปลีกย่อยต่าง ๆ จะทำให้เห็นสภาพการบุกรุกง่ายขึ้น เช่น ถนน แม่น้ำ ความลาดชันของพื้นที่ เป็นต้น และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัจจัยที่บ่งบอกให้ทราบถึงสภาพเศรษฐกิจของ ชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียงไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพ จำนวนราษฎร หรือแม้แต่นโยบายของรัฐ โดยเฉพาะการสนับสนุนการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจที่ทำให้ราษฎรแสวงหาพื้นที่ในการเพาะปลูกเพิ่มขึ้น ทำให้พื้นที่ป่าไม้ที่มีแนวเขตติดต่อกับที่ดินทำกินเดิมของราษฎรมีโอกาสถูกบุกรุกแผ้วถาง มากกว่าพื้นที่อื่น ๆ เนื่องจากปัจจุบันนี้การทำนายแนวเขตที่ดินของรัฐเองยังไม่มี ความชัดเจน ประกอบกับราษฎรมีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพิ่มมากขึ้น ทำให้พื้นที่ป่าไม้และทรัพยากรสัตว์ป่าในปัจจุบันลดจำนวนลงอย่างมาก จึงต้องนำทุกปัจจัยมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อให้สามารถคาดการณ์แนวโน้มหรือวิเคราะห์หาพื้นที่ที่มีการบุกรุกได้อย่างถูกต้อง ครอบคลุม และนำไปสู่ การหาแนวทางในการพัฒนาและการป้องกันการบุกรุกต่อไป

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (Concept of The Problem of Encroachment on National Forest Reserves)

ป่าไม้จัดเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศชาติ เป็นทรัพยากรที่สร้างขึ้นได้ยากใช้เวลานาน ในขณะที่การทำลายป่าไม้เป็นไปได้โดยง่ายและรวดเร็ว หากเปรียบเทียบถึงการมีทรัพยากรป่าไม้ที่สมบูรณ์กับสภาพกับการขาดแคลนป่าไม้ คงจะเปรียบเทียบได้กับประเทศไทย

เมื่อ 50 ปีที่แล้วกับปัจจุบัน กล่าวคือ ในอดีตประเทศไทยมีป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ ไม้เป็นสินค้าที่ทำรายได้หลักของประเทศอย่างหนึ่ง ป่าไม้ให้ความชุ่มชื้นอุดมสมบูรณ์เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นต้น น้ำลำธารประชาชนแสวงหาปัจจัยในการดำรงชีวิตต่าง ๆ ได้จากป่าไม้แต่สภาพป่าไม้ในปัจจุบันนี้ถูกทำลายเรื่อยมาจนเหลือประมาณร้อยละ 31.68 ของพื้นที่ที่ดินประเทศไทย (กรมป่าไม้, 2561) เมื่อเทียบกับเนื้อที่ป่าเมื่อ 50 ปีที่ผ่านมาจะมีเนื้อป่าลดลงไปถึงร้อยละ 50 ของที่เคยมีและมีแนวโน้มลดลง ไปอีกการทำลายป่าไม้นั้นก่อให้เกิดการเสียสมดุลตามธรรมชาติและก่อให้เกิดผลเสียหาย ติดตามมา เช่น อุทกภัย วาตภัย ฝนแล้ง ภาวะขาดแคลนวัตถุดิบเพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวได้รับการสนใจตลอดมา และมีการผลักดันให้ดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ปัญหานี้ได้รับการกระตุ้นจากกรณีที่เกิดอุทกภัยน้ำท่วมภาคใต้เมื่อปลายปี พ.ศ. 2531 ส่งผลให้รัฐบาลสั่งยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ และกรมป่าไม้ก็มีนโยบายเข้มงวดมากขึ้นกับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ด้วยมูลเหตุหลายประการ เช่น ความอ่อนแอของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การชักนำ ราษฎรมาจับจองที่ดินจากผู้มีอิทธิพล

4.2.1 สาเหตุการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

สาเหตุที่ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเกิดจากหลากหลายสาเหตุด้วยกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน

ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่ง แต่ประชากรผู้ที่ไม่มียี่ดินทำกินเป็นของตนเองจำเป็นต้องแสวงหา จึงหาช่องทางในการที่จะครอบครองที่ดินของรัฐ เพื่อใช้ทำการเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีอยู่เกือบทุกจังหวัดของประเทศจึงเป็นเป้าหมายหนึ่งที่ประชากรเหล่านั้นมีการอพยพเข้าไปบุกรุกแผ้วถาง จับจอง ถิ่นครองและแปรสภาพจากพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรม โดยที่ทางราชการเองก็ไม่สามารถที่จะป้องกันการบุกรุกได้อย่างจริงจัง เมื่อปล่อยระยะเวลาให้เนิ่นนานก็เกิดเป็นหมู่บ้านชุมชนหนาแน่นยากต่อการแก้ไขปัญหามาจนกระทั่งปัจจุบัน

2) การบุกรุกของกลุ่มผู้มีอิทธิพล

ในบางพื้นที่จะมีกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมือง พ่อค้า ผู้ได้สัมปทานป่าไม้ เป็นต้น จะเข้าไปถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แล้วมีการเชิญชวนให้ราษฎรหรือผู้ไม่มีที่ดินทำกินมาซื้อขายที่ดินที่ตนเองถือครองโดยอ้างว่าเป็นที่ดินของตนเองทั้งที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ ราษฎรผู้ที่ไม่มียี่ดินทำกินเป็นของตนเองเห็นเป็นโอกาสที่ตนจะมี

ที่ดินทำกินก็จะทำการซื้อและเข้าทำประโยชน์สืบเนื่องกันมา โดยไม่ได้คำนึงถึงในแง่ของกฎหมาย และกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

3) เจ้าหน้าที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

สาเหตุของการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนหนึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนรู้เห็นเป็นใจหรือปล่อยปละละเลยหรือรับผลประโยชน์จากผู้ที่เข้าไปบุกรุก โดยไม่ทำการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังแต่เริ่มแรก จนทำให้มีการบุกรุกและเข้าทำประโยชน์เป็นบริเวณกว้าง เกิดเป็นชุมชนขนาดใหญ่จึงยากในการแก้ไขปัญหา หรือมีการร่วมมือกับผู้มีอิทธิพลและรับผลประโยชน์ปล่อยให้มีการบุกรุกและซื้อขายที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติอย่างเสรี โดยไม่มีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดกฎหมาย

4) นโยบายรัฐบาลยุคการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์

ในช่วงยุคสงครามเย็นประเทศไทยได้เผชิญกับการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งแผ่ขยายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในประเทศไทยมีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นแกนนำในการปลุกระดมและโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนเข้าร่วมอุดมการณ์ด้วย รัฐบาลในสมัยนั้นต้องการที่จะให้ประชาชนที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือประชาชนที่อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าในภูมิภาคต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมกับทางราชการในการป้องกันและปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จึงอนุญาตให้ประชาชนเหล่านั้นอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าทั้งที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลได้ใช้นโยบายการเมืองนำการทหารตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยล่มสลายและผู้เข้าร่วมอุดมการณ์ กลายมาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย แต่รัฐบาลยังคงอนุญาตให้ประชาชนซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ประชาชนที่อยู่อาศัยเดิมและผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยได้อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินดังกล่าวจนกระทั่งปัจจุบันซึ่งก็ถือเป็นเหตุหนึ่งของการบุกรุกพื้นที่ป่าและป่าสงวนแห่งชาติ เช่น กรณีเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ อุทยานแห่งชาติภูหินร่องกล้า จังหวัดพิษณุโลก อุทยานแห่งชาติคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อุทยานแห่งชาติภูพาน จังหวัดสกลนคร เป็นต้น

5) การบังคับใช้กฎหมาย

แม้ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีบทบัญญัติที่เข้มงวดในเรื่องการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ บทกำหนดโทษ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอันเป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุก การยึด การถือครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าสงวน

แห่งชาติก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติบางเรื่องก็ไม่สามารถที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรมเพราะมีข้อจำกัด เช่น มีการตั้งหมู่บ้าน ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การตั้งหน่วยงานราชการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่เพียงพอ ขาดวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นโยบายรัฐบาล เป็นต้น จึงทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยบทบัญญัติของกฎหมายไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงได้

4.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2540)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นหัวข้องานวิจัยนี้ ได้แก่ หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังรายละเอียดคือ

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 83 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

4.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2550)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นหัวข้องานวิจัยนี้ได้แก่ หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ที่มีส่วนเพิ่มเติมคือการระบุถึงความเสมอภาค สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่เพิ่มเติมในประเด็นแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังรายละเอียดคือ

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน

มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่น ว่าย่อยลงไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนที่ 6 สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

4.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2560)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ฉบับนี้มี 16 หมวด มี 279 มาตรา มีบทเฉพาะกาลที่สำคัญ (มาตรา 262-279) หมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 1-5), หมวด 2 พระมหากษัตริย์ (มาตรา 6-24), หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา 25-49), หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย (มาตรา 50), หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 51-63), หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา 64-78), หมวด 7 รัฐสภา (มาตรา 79-157), หมวด 8 คณะรัฐมนตรี (มาตรา 158-183), หมวด 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (184-187), หมวด 10 ศาล (มาตรา 188-199), หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 200-214), หมวด 12 องค์การอิสระ (มาตรา 215 - 247), หมวด 13 องค์การอัยการ (มาตรา 248), หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 249-254), หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255-257), หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ (มาตรา 258-261), และบทเฉพาะกาล (มาตรา 262-279)

ผลการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีประเด็นสำคัญที่นำมาพิจารณาอ้างอิงถึงในหลายหมวดหลายมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65, 68, 71, 72 และ 73 หมวด 16 แนวนโยบายการปฏิรูปประเทศ มาตรา 257, และ 258 ให้ความสำคัญหลักการในแผนยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูปประเทศ 6 ด้าน ปฏิรูปประเทศด้านการเมือง, ปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, ปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย, ปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรม, และปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุผลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 257 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกัน เพื่อขจัดความเหลื่อม

3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการเมือง, 5) มาตรา 258 การปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ, หมวดที่ 1 บททั่วไป มาตรา 4, 5, และหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 27, มาตรา 43 และมาตรา 77

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง”

4.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าสงวนแห่งชาติ (Law Relating to National Forests)

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (เพิ่มเติม)

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 กันยายน 2540 ได้ให้ความเห็นชอบหลักการของ “แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ระดับพื้นที่” 1) สำรวจถือครองพื้นที่ป่าไม้ 2) สำรวจและวางแผนกำหนดความเหมาะสมในการใช้พื้นที่ 3) ตรวจสอบและรับรองสิทธิการอยู่อาศัย/ทำกินให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ระดับพื้นที่ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 กันยายน 2540)

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 มิถุนายน 2541 ให้ความเห็นชอบกับ “มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไป” สำหรับมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ได้กำหนดไว้ 2 ด้าน คือ 1) ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ 2) ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าและอื่น ๆ

ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ จำแนกพื้นที่เป็น 3 ประเภท คือ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

1) ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าและอื่น ๆ มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) ได้กำหนด

2) ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.6.1 แนวทางการดำเนินงาน

1) ดำเนินการสำรวจ-ตรวจสอบในขอบเขตพื้นที่ป่าเป้าหมาย ดังนี้

1.1) สำรวจ-ตรวจสอบสภาพป่าและการใช้ที่ดินป่าไม้ เพื่อให้ได้จำนวนเนื้อที่รวมทั้งหมดของการใช้ที่ดินป่าไม้ และสภาพป่าที่เหลืออยู่

1.2) สำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้ได้ข้อมูลว่าในจำนวนการใช้ที่ดิน ป่าไม้ทั้งหมดนั้น ใครเป็นผู้ใช้/ครอบครอง ใช้ทำอะไร โดยทำการสำรวจพื้นที่ที่ครอบครอง และขึ้นทะเบียนบุคคลผู้ครอบครอง รวมถึงการสำรวจลักษณะสภาพพื้นที่และชี้ตำแหน่งที่ตั้งด้วย

1.3) สำรวจข้อมูล ข้อเท็จจริง สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่มีในพื้นที่นั้น

2) สรุปผลข้อมูลการสำรวจซึ่งเป็นสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้น นำมาพิจารณาประเมินเชิงภาพรวม/ปัญหาและกำหนดสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

3) ตรวจสอบสภาพการใช้ที่ดินจากภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายภาพบริเวณพื้นที่ป่าเป้าหมายไว้เป็นครั้งแรก (ภายหลังจากประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก) และถ่ายทอดขอบเขตอ้างอิงลงในพื้นที่ภูมิประเทศจริง

4) สำรวจและวางแผน กำหนดความเหมาะสมการใช้พื้นที่ โดยพิจารณาผลการตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ ประกอบพยานหลักฐานอื่นในพื้นที่เป้าหมาย พิจารณาลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ นั้น ๆ ว่าล่อแหลม คุกคามต่อระบบนิเวศหรือไม่ ผลการพิจารณาเป็นประการใดจะต้องดำเนินการต่อไป

4.1) กรณีเป็นพื้นที่ล่อแหลม คุกคามระบบนิเวศ จะต้องทำการสำรวจหาพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้าย

4.2) กรณีรอการเคลื่อนย้าย จะต้องวางแผนกำหนดการใช้ที่ดินเพื่อลด/ควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อม

4.3) กรณีที่เป็นพื้นที่อยู่ในเกณฑ์อนุญาตให้มีการใช้ที่ดินในบริเวณเดิมได้จะต้องวางแผนกำหนดมาตรการเช่นเดียวกับ (2)

5) ตรวจสอบพิสูจน์และรับรองสิทธิ์การอยู่อาศัย / ทำกิน

5.1) กรณีตรวจสอบพิสูจน์แล้วว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ และไม่ เป็นพื้นที่ล่อแหลม คุกคามต่อระบบนิเวศ จะทำการออกหนังสืออนุญาต สทก. ให้เพื่อการอาศัย/ทำกินต่อไป

5.2) กรณีที่อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ จะต้องกำหนดแผนความช่วยเหลือ หรือย้ายไปในพื้นที่ที่เหมาะสมซึ่งหากอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ ก็จะต้องมีการออกหนังสืออนุญาตรับรองสิทธิ์ให้เช่นเดียวกัน

5.3) กรณีตรวจสอบพิสูจน์แล้วปรากฏว่า เป็นการอยู่อาศัยภายหลังการประกาศเป็นพื้นที่ป่าจะต้องพิจารณาดำเนินการจัดทำแผนการเคลื่อนย้ายต่อไป และหากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ทันที จะต้องทำการจัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกิน ให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

6) ขอบเขตพื้นที่อนุญาต หรือจัดให้อยู่อาศัย/ทำกิน จะมีการจัดทำขอบเขตให้เป็นที่ทราบอย่างชัดเจน โดยทั่วกัน เพื่อป้องกันการขยายพื้นที่ หรือรุกล้ำเข้าไปในเขตอนุรักษ์

7) การใช้ที่ดินในพื้นที่ที่อนุญาตหรือจัดให้ จะกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินเพื่อลดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการห้ามขยายพื้นที่รุกล้ำเข้าไปในเขตอนุรักษ์

8) พิจารณาจัดทำแผนการปฏิบัติต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนโครงการแล้วแต่กรณี เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตร การสนับสนุนด้านสาธารณสุขไปรษณีย์ สำหรับการดำเนินการขั้นตอนตรวจพิสูจน์และรับรองสิทธิ์ จะดำเนินการ 2 ลักษณะ คือ

8.1) กรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (อุทยานแห่งชาติ/เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) กำหนดในรูปโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ภายใต้แผนงานเร่งรัดพิสูจน์สิทธิ์

8.2) กรณีป่าสงวนแห่งชาติ

กำหนดดำเนินการในรูปโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ตามแผน จัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2540 ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2543

สำหรับแนวทางการดำเนินการตามโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ภายใต้แผนงานเร่งรัดพิสูจน์สิทธิ์ กรมป่าไม้ได้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และป่าไม้เขต ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ (ตามหนังสือกรมป่าไม้ ค่วนที่ สดที่ กษ 0712.2/16891 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2543) (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2565)

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีจำนวน 3 หมวด: หมวด 1 การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ, หมวด 2 การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ หมวด 3 บทกำหนดโทษ, และบทเฉพาะกาล รวม 38 มาตรา

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มี 28 มาตรา

พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 ความว่า ... โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา พ.ร.บ. ขึ้นไว้โดยคำแนะนำและ

ยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา โดยมีสาระสำคัญคือ มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 “มาตรา 7 ไม้ชนิดใดที่ขึ้นในป่าจะให้เป็น ไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา สำหรับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็น ไม้หวงห้าม หรือ ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าไม่เป็น ไม้หวงห้าม”, “มาตรา 5 ให้ยกเลิกมาตรา 14 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2482 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2559 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2559”, “มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ 2/1 การรับรองไม้ มาตรา 18/1 มาตรา 18/2 และมาตรา 18/3 ของหมวดที่ 1 การทำไม้และเก็บหาของป่า แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484” เพื่อประโยชน์ในการจำแนกแหล่งที่มาของ ไม้ เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเจ้าของไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้ การแจ้งและการออกหนังสือรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้ กำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี”.....(บางส่วน) (ราชกิจจานุเบกษา, 2562)

บทวิเคราะห์ทางกฎหมายนี้เป็นข้อควรพิจารณาในการวางมาตรการผ่อนปรนให้ราษฎรสามารถมีไว้และใช้สอยไม้ที่ปลูกหรือมีอยู่ในที่ดินของคนที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และหรือได้มีสิทธิรับรองสิทธิตามกฎหมายในลักษณะของสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นที่น่าสนใจคือ การออกกฎหมายหรือตรากฎหมายในลักษณะนี้เป็นเพียงการแก้ปัญหาเป็นเรื่อง ๆ ไป เป็นคราว ๆ ไป มิได้ตอบโจทย์ในลักษณะที่ถาวรและไม่ตรงจุดของความเดือดร้อนของประชาชนโดยแท้ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม แก้ไขแล้วแก้ไขอีก และยังมีผลคาบเกี่ยวกับกฎหมายอื่น มาตราอื่น กฎหมายไทยจะมีลักษณะเป็นเช่นนี้ มีหลักเกณฑ์มากมาย ซ้ำซ้อน ขึ้นตอนมาก เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปประเทศ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายในบางประเทศ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่คุณประโยชน์ใดในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหรือปฏิรูปประเทศก็จะทำการยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย

4.7 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (National Strategy)

วิสัยทัศน์ประเทศไทย: “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย

- 1) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย
- 2) จิตความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้
- 3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ
- 4) ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม

4.1) ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ

4.2) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นหลัก ในข้อ 4.1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ

4.3) การกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร โดยแก้ไขปัญหาคอขวดแย่งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม และการกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ไม่มียุทธศาสตร์ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสิทธิเกี่ยวกับสถาบันการเงินได้ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ เพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น เศรษฐกิจฐานราก (พ.ศ. 2561-2580) เป้าหมาย การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ “ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

- 1) สร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ
- 2) กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ
- 3) เพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ

แผนย่อยการสร้างสภาพแวดล้อมและกลไกที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก พัฒนากลไกการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ โดยการพัฒนาฐานข้อมูลที่ดินให้มีความครอบคลุมทั้งประเทศ โดยแยกตามประเภทการใช้ประโยชน์ ผู้ครอบครอง ที่มีความทันสมัย โดยให้เป็นข้อมูลสาธารณะที่เปิดเผยและสามารถสืบค้นได้ พัฒนากลไกเพื่อทำหน้าที่รับฝากที่ดินจากเอกชนและนำมาหมุนเวียนสร้างประโยชน์โดยให้ผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งปรับระบบบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และที่สาธารณะ เพื่อให้เกิดผลผลิตของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สูงขึ้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 7)

หลักการแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ปฏิรูปประเทศ 6 ด้าน คือ ปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ปฏิรูปประเทศด้านบริหารราชการแผ่นดิน ปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรม และปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุผลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 257 มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ
- 2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกัน เพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ
- 3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 5)

ยุทธศาสตร์กระบวนการและการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศครั้งนี้ เพื่อผลักดันในการสร้างความตระหนักรู้ในทุกภาคส่วนของสังคม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาครัฐภาคประชาสังคมได้ เห็นคุณค่าของการปฏิรูปประเทศและความสำคัญของทุกภาคส่วนที่ต้องมีส่วนร่วมกันขับเคลื่อน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

มาตรา 258 การปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ, หมวดที่ 2 บททั่วไป มาตรา 4, 5 และหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 27, และมาตรา 43

แผนงานการปฏิรูปประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากข้อมูลด้านพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

จากการสำรวจปี 2552 เนื้อที่ป่าประเทศไทยร้อยละ 33.44 ตั้งเป้าต้องมีพื้นที่ป่ามากกว่า ร้อยละ 40 ช่วงปี 2558-2559 พื้นที่ป่ามี 102,240,981.88 ไร่ (102 ล้านไร่เศษ) คิดเป็นเป็นร้อยละ 31.60 ภาคเหนือร้อยละ 64.48 มีพื้นที่ป่ามากที่สุด รองลงมาภาคตะวันตก มีพื้นที่ป่าร้อยละ 59.09 ภาคใต้ ร้อยละ 23.99 ภาคตะวันออก ร้อยละ 21.77 ภาคกลาง ร้อยละ 21.06 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 14.94 ข้อมูล ในขณะนี้ มีพื้นที่ป่าทั่วประเทศมีอยู่ทั้งสิ้น 102.24 ล้านไร่ (มี 3 กรมดูแล) สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดูแลป่าในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ 73.2 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 22 ที่เหลือทั้งหมดกรมป่าไม้ ดูแลพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ กับกรมทรัพยากรทางทะเล ดูแลพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลและชายฝั่ง (มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร, 2561)

4.8 บริบทข้อมูลพื้นที่ศึกษาเขตคลองลานและวังน้ำเขียว (Context of The Study Area of Khlong lan and Wang Nam Khieo)

สาเหตุที่เลือกศึกษาพื้นที่การศึกษาเขตอำเภอคลองลานจังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียวจังหวัดนครราชสีมา ด้วยความตั้งใจที่จะศึกษาวิจัย สืบค้นเชิงประจักษ์จากการกำหนดพื้นที่ต่างภูมิภาค เนื่องด้วยอำเภอคลองลานอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่าง อำเภอวังน้ำเขียวอยู่ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งสองเขตพื้นที่การศึกษามีความเหมือนกันคือพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม พื้นที่ตั้งอำเภอมีสถานที่ราชการที่ว่าการอำเภอส่วนราชการอื่นร้านค้า อาคารพาณิชย์ ธนาคาร โรงพยาบาลและกิจการธุรกิจภาคเอกชน ทั้งนี้ยังเป็นที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ในเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พร้อมทั้งสาธารณูปโภคจากงบประมาณของรัฐเช่นการไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาของการประปาส่วนภูมิภาค ถนนทางหลวงแผ่นดินในการกำกับดูแลของกรมทางหลวงชนบทและถนนลาดยาง ถนนคอนกรีตเสริมเหล็กในการกำกับดูแลของกรมทางหลวงชนบทและองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยรอบชุมชนเมืองเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่อาศัยการจัดตั้งอำเภอถูกออกแบบโดยรัฐ Design Thinking เพื่อการวางรูปแบบเมืองตามกฎหมายตามรูปแบบระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนภูมิภาคมีหมู่บ้านตำบล อำเภอจังหวัดถูกกำหนดเป็นนโยบายทิศทางการจัดระเบียบการปกครองประเทศด้านเศรษฐกิจสังคม

การเมืองและการปกครองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักประโยชน์สูงสุดคือประเทศชาติและประชาชน รวมไปถึงการออกแบบแนวคิดรูปแบบการบริหารราชการแนวนโยบายที่กำหนดโดยรัฐให้พื้นที่และเขตอำเภอ ได้รับงบประมาณเครื่องมือเครื่องใช้ สาธารณูปโภคต่าง ๆ จากรัฐอีกทั้งยังออกกฎระเบียบมารองรับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเช่นการกำหนดให้ชำระเสียภาษีที่ดินใน กบพท. (ภาษีบำรุงท้องถิ่น) สค. สค.1 นก และสปก. เป็นต้น

ดังนั้นตัวอย่างพื้นที่ศึกษานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่จะสะท้อนปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าเกิดสาเหตุและผลอย่างไรอาจพิจารณาเป็นเบื้องต้นได้ว่ารัฐให้การยอมรับโดยพฤตินัยและนิตินัยต่อการถือครองที่ดินของราษฎรในประเด็นดังกล่าวการศึกษาวิจัยพื้นที่นี้เพื่อเป็นประเด็นนำไปสู่การแก้ไขแบบบูรณาการการรับรองสิทธิ์ในที่ดินการใช้ที่ดินอย่างถูกต้องโดยมีกฎหมายรองรับตามสภาพความเป็นจริงโดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of law) หลักคุณธรรม (Ethics) หลักความเสมอภาค (Equality) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และมีส่วนร่วม (Participation)

ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองสวนหมาก ป่าคลองวังเจ้า ป่าคลองขลุง (ปี 2515)

ป่าวังน้ำเขียว ป่าโปลกหลั่น ป่าเขาวง

อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร เป็นอำเภอที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดกำแพงเพชร ระยะห่างจากจังหวัดระยะทาง 47 กิโลเมตร เดิมเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอเมืองกำแพงเพชร มีชื่อว่า “ตำบลโป่งน้ำร้อน” ในปี 2519 ได้ประกาศยกฐานะเป็นกิ่งอำเภอคลองลาน แยกตำบลออกเป็นอีกหนึ่งตำบลคลองน้ำไหล ในปี 2520 แยกตำบลออกเป็นตำบลคลองลานพัฒนา วันที่ 20 มีนาคม 2529 ได้ประกาศยกฐานะเป็น “อำเภอคลองลาน” ปัจจุบันแบ่งเขตปกครองมี 4 ตำบล 71 หมู่บ้าน มีตำบลโป่งน้ำร้อน ตำบลคลองน้ำไหล ตำบลคลองลานพัฒนา และตำบลสักงาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง : มีเทศบาล 1 แห่ง (เทศบาลตำบลคลองลานพัฒนา) องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง

จำนวนประชากร : 64,016 คน

พื้นที่ : 1,140,200 ตารางกิโลเมตร

ความหนาแน่น : 56.14 คน/ตารางกิโลเมตร

(ศูนย์ข้อมูลประเทศไทย, 2561)

อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่อยู่ในเขตแนวเทือกเขาใหญ่ อยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดนครราชสีมา ระยะทางห่างจากจังหวัด 75 กิโลเมตร เป็นอำเภอที่เชื่อมระหว่างภาคอีสานและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกาศจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอวังน้ำเขียว เมื่อวันที่ 1

เมษายน 2535 ยกฐานะเป็นอำเภอวังน้ำเขียว เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2539 แบ่งเขตการปกครอง เป็น 5 ตำบล, 89 หมู่บ้าน ประกอบด้วยตำบลวังน้ำเขียว, วังหมี, ระเริง, อุดมทรัพย์, ไทยสามัคคี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่ง มีเทศบาล 1 แห่ง (เทศบาลตำบลศาลเจ้าพ่อ) องค์การบริหารส่วนตำบล 5 แห่ง ได้รับฉายา “วังน้ำเขียว: สวิตเซอร์แลนด์แดนอีสาน”

จำนวนประชากร	45,133 คน
พื้นที่ :	1,129,996 ตารางกิโลเมตร
ความหนาแน่น :	39.94 คน/ตารางกิโลเมตร
(ศูนย์ข้อมูลประเทศไทย, 2561)	



บทที่ 5

สภาวะการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา” มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาวะการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 2) เพื่อศึกษากฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของป่าสงวนแห่งชาติที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา และมีคำถามการวิจัยคือ สภาวะการณ์และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอำเภอคลองลานและวังน้ำเขียวเป็นอย่างไรและข้อกฎหมายมีผลกระทบต่อการนำไปใช้อย่างไร และแนวทางออกเป็นอย่างไร สำหรับการนำเสนอในบทนี้จะเป็นการตอบวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 และ 2 โดยมีการนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

5.1 การเริ่มต้นบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ (Beginning of The National Forest Invasion)

5.2 ความเป็นอยู่ของคนในชุมชนพื้นที่ป่า และการรักษาป่า (Livelihoods of People in The Community of Forest Areas and Forest Preservation)

5.3 ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเกษตร (Housing and Farming)

5.4 ปัญหา และอุปสรรคในการใช้พื้นที่ป่า (Problems and Obstacles in The Use of Forest Areas)

5.5 บทสรุป (Conclusion)

5.1 การเริ่มต้นบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ (Beginning of the National Forest Invasion) (เกิดขึ้นได้อย่างไร)

ราษฎรอาศัยอยู่ทำกินในเขตพื้นที่ป่ามานานอยู่อาศัยมาก่อนมติ ครม. 30 มิถุนายน 2541 บางส่วนอาศัยอยู่ทำกินมาก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หลายพื้นที่และหลายชุมชน

การเข้าสู่ระบบการจัดที่ดินภายใต้นโยบายของรัฐ เช่น กรมป่าไม้มีโครงการออกเอกสารสิทธิ (สทก.) แต่โครงการไม่แล้วเสร็จจบสิ้นกระบวนการทำให้ประชาชนในพื้นที่ยังอยู่ในสถานะผู้บุกรุกถือครองที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายในปัจจุบัน และนโยบายของรัฐบาลหรือมติ ครม. การคุ้มครองผ่อนผันผ่อนปรนให้ราษฎรอาศัยอยู่ในเขตป่าได้โดยไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้

“รัฐมีนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่า 40% โดยมีป่าอนุรักษ์ 15% และป่าสงวน 25% ซึ่งป่าสงวนของรัฐจะอนุญาตให้สัมปทานและเช่าป่า ส่วนป่าอนุรักษ์ อุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่า มี พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ร.บ.ป่าสงวน 2507 น นโยบายนี้เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตที่เคยทำมาหากินอยู่กับป่า พวกผมกลายเป็นคนผิด เป็นพวกนอกกฎหมาย” (ชาวบ้านจากอำเภอคลองลาน 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 กรกฎาคม 2564)

ในส่วนองเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน เช่น ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีจำนวนมากแต่กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจมีน้อย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานโดยจับผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ทั้งหมด เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ละเลยขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ เกิดความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม กรณีที่เกิดปัญหามากที่สุด คือ ความล่าช้าในการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาคดีของตำรวจ อัยการ และศาล โดยเฉพาะในคดีอาญาซึ่ง ทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ โดยรับสินบนหรือเห็นแก่พวกพ้อง ซึ่งเป็นการตอบแทนในการที่ตนใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งอันมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคลที่ให้ผลประโยชน์แก่ตน เจ้าหน้าที่ที่ใช้กฎหมายนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือกดขี่ข่มเหงประชาชน ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น เจ้าพนักงานใช้วิธีการหรือดำเนินกระบวนการ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้ต้องหายอมรับสารภาพ ราษฎรขาดความรู้ด้านกฎหมายป่าไม้ทำให้ละเมิดกฎหมาย แนวเขตพื้นที่ไม่ชัดเจนทำให้ราษฎรบุกรุกที่การเข้ามาซื้อที่ดินของกลุ่มนายทุนทำให้มีการบุกรุกที่ระบบฐานข้อมูลที่ดิน ป่าไม้ ไม่สมบูรณ์มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น กฎหมายที่ใช้ยังไม่ทันสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

“วิธีของรัฐจะใช้กฎหมายและอำนาจในการรักษาป่าไม้ให้มีคนอยู่ นี่เป็นวิธีคิดหลักของรัฐ พวกเราต่อสู้กันทุกรูปแบบ แสดงความจริงใจให้รัฐเห็นว่าเราอยู่กับป่า เรารักษาป่าได้ ใช้ทุกวิธีการ ทุกรูปแบบ การเจรจา ต่อรอง ใครเข้มแข็งก็อยู่ได้ ใคร

ไม่เข้มแข็งก็โค่นไล่....” (ชาวบ้านจากวังน้ำเขียว 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 กรกฎาคม 2564)

5.2 ความเป็นอยู่ของคนในชุมชนพื้นที่ป่า และการรักษาป่า (Livelihoods of People in The Community of Forest Areas and Forest Preservation)

ความเป็นอยู่ของคนในชุมชนของพื้นที่ป่านั้น ในปัจจุบันประชาชนในพื้นที่ซึ่งอยู่ในสถานะ ผู้บุกรุก ถูกรองที่ดิน โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลหรือมติ ครม. การคุ้มครอง ผ่อนผันผ่อนปรนให้ราษฎรอาศัยอยู่ในเขตป่าได้ โดยไม่ถูกจับกุมดำเนินคดี

การรักษาป่าของชุมชนนั้นในบางพื้นที่เขตป่าสงวนมีป่าสงวนที่เป็นป่าชุมชนที่สนับสนุน ส่งเสริมเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ ป่าชุมชนยังเป็นแหล่งรวมอาหารธรรมชาติจำนวนมากและพื้นที่ชุมชน ยังคงอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนได้อย่างเป็นปกติ โดยผู้ให้สัมภาษณ์จากอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ได้เสนอให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ดิน มีการปลูกป่าซ่อมแซมในป่าเสื่อมโทรม และร่วมจัดแนวกันไฟในฤดูแล้ง มีการจัดทำแหล่งท่องเที่ยว จัดทำป่าชุมชนในพื้นที่ที่มีประชาชนอยู่ ควรมีการปรับปรุงเส้นทางจราจร และแหล่งน้ำ การบำรุงดูแลรักษาป่า การส่งเสริมการปลูกป่าโดยชาวบ้านช่วยกันดูแลให้สามารถรักษาพื้นที่ป่าสงวนที่เป็นป่ามีความสมบูรณ์อย่างถาวร ให้ประชาชน อยู่ร่วมกับป่าได้ ร่วมกันพัฒนาปลูกป่า จัดทำแนวป้องกันไฟป่า และไม่บุกรุกป่าในส่วนที่หมดสภาพ ป่า

“คนอยู่กับป่าได้ แต่ภาครัฐไม่เชื่อว่าคนอยู่กับป่าได้ ถูมองว่าชาวบ้านทำลายป่า ชาวบ้านอยู่ไม่ได้ ถ้าอยู่ป่าจะหมด ...ผมอยากพิสูจน์ให้เห็นว่าผมรักษาป่า ไม่ใช่ ทำลายป่า” (ชาวบ้านจากอำเภอคลองลาน 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 กรกฎาคม 2564)

ในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาผู้ให้สัมภาษณ์ ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองเป็นที่ สปก.จำนวนมากที่สุด 45 ไร่ และประเภทของที่ดินที่ถือครองเป็น ที่ดินอุทยานแห่งชาติ จำนวนมากที่สุด 11 ไร่ ราษฎรในพื้นที่ต้องการให้มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพิ่ม ส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหาร การจัดการป่าสงวนแบบบูรณาการ ส่งเสริมการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์ตามนโยบายรัฐ เช่นการ ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การฟื้นฟูผืนป่า และในพื้นที่ของเขตป่าสงวนจังหวัดนครราชสีมา มีกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการคุ้มครองป้องกันและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ

และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีการปลูกป่าฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

“ระบบการต่อสู้ของพวกเรามีความชัดเจน ฐานคิดการต่อสู้ของชุมชน คือ ชาวบ้านสู้ มาโดยตลอด ชาวบ้านไม่ได้หยุดนิ่ง” (ชาวบ้านจากวังน้ำเขียว 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 กรกฎาคม 2564)

5.3 ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเกษตร (Housing and Farming)

ส่วนใหญ่ที่ดินที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินภาคเกษตรกรรม โดยผู้ให้สัมภาษณ์จากอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร ส่วนมากมีที่ดินที่อยู่ในความครอบครองจำนวน มากที่สุด 60 ไร่ มีที่ดินในความครอบครองจำนวนน้อยที่สุด 100 ตารางวา ประเภทของที่ดินที่ถือครองเป็นที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดิน สปก. รองมาคือเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติและภท.5 5 ผู้ให้สัมภาษณ์จากอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร ด้านที่ดินทำกินส่วนใหญ่มีที่ดินที่ในความครอบครองเป็นที่ สปก.จำนวนมากที่สุด 45 ไร่ และประเภทของที่ดินที่ถือครองเป็นที่ดินอุทยานแห่งชาติ จำนวนมากที่สุด 11 ไร่ ส่วนอาชีพอื่น ๆ ได้แก่ ค้าขาย รับจ้างทั่วไป

“พวกรัฐที่เรียกตัวเองว่าเป็นนักพัฒนาไม่เข้าใจชาวบ้านที่อยู่กับป่าจริงๆ พวกเขา คิดว่าเข้าใจ แต่จริงๆ แล้วไม่เข้าใจ ชาวบ้านอยู่กับป่า อยู่กับน้ำ อยู่กับไฟ ด้วยระบบ วิธีการผลิตแบบนี้มาหลายร้อยปีแล้ว ภาพที่พวกเขาเห็นและพูดกันต่อ ๆ ไปคือ พวกเราจุดไฟเผาป่า ซึ่งจริงๆ แล้วมันไม่ใช่” (ชาวบ้านจากวังน้ำเขียว 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 กรกฎาคม 2564)

“พูดกันมากเรื่องการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน หัวใจสำคัญคือจะต้องให้ชุมชน เป็นผู้ดูแลจัดการบริหาร ถ้าพึ่งภาครัฐอย่างเดียวมันทำไม่ได้ เพราะรัฐทำงานแบบ แยกส่วน ใช้อำนาจแบบบนลงล่าง แล้วแยกส่วนป่าอนุรักษ์กับป่าเศรษฐกิจออกจากกัน ไม่มีการบูรณาการ ไม่สอดคล้องกับวิถีของชุมชน ชุมชนจะต้องทำงานกับ คนในเมือง จะต้องสร้างพื้นที่กลาง ต้องคุยต้องเจรจากับคนในเมือง ต้องเจรจากับ รัฐ ใช้วิธีร่วมมือกัน สร้างการมีส่วนร่วม ตัวอย่างของวังน้ำเขียวเป็นตัวอย่างที่ดีนะ ผมเห็นการบูรณาการ การพยายามยึดโยงป่ากับเมืองเข้าไว้ด้วยกัน คนต้องมีมิติที่

หลากหลาย การพัฒนาและดูแลรักษาป่าจึงจะอยู่ได้” (นักพัฒนาองค์กรเอกชน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 สิงหาคม 2564)

บางพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติปัจจุบันเป็นเขตชุมชนเมืองที่อยู่อาศัย ร้านค้าพาณิชย์ สถานที่ราชการ มีชุมชน มีตลาด ศูนย์ราชการ โรงเรียน และสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ บ้านพักตากอากาศจนถึงมีรีสอร์ทในแหล่งท่องเที่ยว

5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการใช้พื้นที่ป่า (Problems and Obstacles in The Use of Forest Areas)

ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ราษฎรที่ได้เข้าไปจับจองในที่ดินดังกล่าว ก่อนมีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และราษฎรผู้ที่ได้เข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าสงวนในภายหลัง เนื่องจากรัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการขอบเขตการใช้ประโยชน์บนที่ดินที่ชัดเจน ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต ความไม่ชัดเจนของกฎหมายกระทบบทสิทธิ สิทธิพลเมืองและสิทธิครอบครองของราษฎรในที่ดินพิพาทดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ชีวิตและเศรษฐกิจของบุคคล ชุมชนและสังคมที่เกี่ยวข้องที่ดินเป็นปัจจัยหลักขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประชาชน ในการทำกินเพื่อดำรงชีวิต สร้างผลผลิตในระดับครอบครัว สร้างรายได้ สร้างเศรษฐกิจชุมชน และผลผลิตมวลรวมของประเทศ

“ผมไม่คาดหวังว่าใครจะต้องมาเดือดร้อนกับการไม่มีที่ทำกินของพวกผม แต่มันเดือดร้อนจริงๆ เข้าเมืองก็ไม่มีที่อยู่ ไม่มีงานทำ ค่าครองชีพสูง อยู่ไม่ได้ ก็ต้องกลับบ้าน กลับมาไม่มีที่อยู่ที่ทำกิน ไม่มีปัญญาจ่ายค่าเช่าที่ดิน ก็ต้องหาที่ทำกินเลี้ยงลูกเลี้ยงเมีย คนมันอด...มันต้องหากิน” (ชาวบ้านจากอำเภอคลองกลาน 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 กรกฎาคม 2564)

การจัดการที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกันหรือการมีกฎหมายหรือนโยบายของรัฐที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ ซ้ำซ้อน ข้นตอนมาก มาตรการหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนไม่สอดคล้องและไม่เอื้อต่อสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและเศรษฐกิจในวงกว้าง การกำหนดเขตแดนของป่าสงวน เขตที่ดิน สปก. ไม่ชัดเจน แนวเขตพื้นที่ไม่ชัดเจนทำให้ราษฎรบุกรุกที่ และการเข้ามาซื้อที่ดินของกลุ่มนายทุนทำให้มีการบุกรุกที่เพิ่มขึ้น จากแนวเขตแดนที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดการบุกรุก เกิดความขัดแย้ง และสู่การถูกจับกุม

“ไม่มีใครอยากทำผิดกฎหมาย ไม่อยากถูกจับ ไม่อยากเข้าคุก อยากใช้ชีวิตสงบๆอยู่กับป่า ทำมาหากินอยู่กับป่า พวกเราพยายามทำให้ถูกต้อง เข้าอำเภอไปหลายครั้ง แต่ครั้งก็ต้องรวมกันเหมารถเข้าไป มีค่าใช้จ่ายทุกครั้ง แต่เข้าไปแล้วไม่ได้อะไร เจ้าหน้าที่บอกกฎหมายไม่เปิด...” (ชาวบ้านจากวังน้ำเขียว 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 กรกฎาคม 2564)

ระบบฐานข้อมูลที่ดิน ป่าไม้ ไม่สมบูรณ์มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น กฎหมายที่ใช้ยังไม่ทันสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันราษฎรขาดความรู้ด้านกฎหมายป่าไม้ทำให้ละเมิดกฎหมาย และเกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนในชุมชนเขตป่าสงวนแห่งชาติ

“พวกเราไม่ใช่คนหัวดี อยากทำให้ถูกต้อง แต่เราไม่รู้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ห่างเหินมาก เป็นตำรวจมากกว่าจะช่วยเหลือประชาชน” (ชาวบ้านจากวังน้ำเขียว 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 กรกฎาคม 2564)

กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชน คือ การไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน การขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าสงวน ทำให้เสียโอกาสในการช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถรับการช่วยเหลือจากภาครัฐได้ การพัฒนาชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนไม่สามารถทำได้หลายๆด้าน

“เค้ามีประกาศว่าให้เอาที่ดินไปขึ้นกับกรม จะได้กู้เงินจากธนาคารมาลงทุนทำอะไรๆ ฉันอยากปลูกผัก เค้าว่าคนกินผักนิดเค็มแล้วเป็นโรค ฉันอยากปลูกผักที่ไม่มีเค็ม แต่มันต้องมีเงินลงทุน จนใจที่เราไม่มีสิทธิ์ที่ดิน ทำอะไรก็ไม่ได้ ก็ต้องอยู่กันแบบนี้...นายทุนเขามีเงิน มีที่ดิน เขาก็รวยเอา ...รวยเอา” (ชาวบ้านจากวังน้ำเขียว 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 กรกฎาคม 2564)

การออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวไม่ต่อเนื่อง ไม่ชัดเจนและล่าช้า

“ฉันรอมาสิบกว่าปี จนคนเล็กเข้ารุ่นหนุ่ม มันไม่รอแล้ว มันว่าขึ้นรอสิทธิ์ก็อดตาย มันเข้าเมืองหางานทำแล้วก็ไม่กลับมาอีกเลย” (ชาวบ้านจากอำเภอคลองลาน 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 กรกฎาคม 2564)

“เจ้าหน้าที่รัฐชอบพูดว่า ถ้าจะหาเห็ด กินหน่อ..ทำไมไม่ออกมาตั้งโรง ปลูกไผ่..ทำไมต้องเข้าไปบุกรุกป่า มันไม่เข้าใจกัน...ถ้ามีที่ดิน มีทุนเราก็คืออยากทำ แต่จะเอาทุนที่ไหน ที่ดินก็เอาไปทำอะไรไม่ได้ นายทุนเขายังมีที่ดินไว้ต่อทุน พวกเราไม่มีอะไรเลย” (ชาวบ้านจากอำเภอคลองลาน 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 กรกฎาคม 2564)

5.5 บทสรุป

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อสภาวะการณ์ ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ศึกษาคือเขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเกิดจากหลากหลายสาเหตุด้วยกัน โดยเฉพาะประชาชนที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้บุกรุกคือ ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การที่รัฐมีพระราชบัญญัติป่าไม้ มีผลบังคับใช้โดยกำหนดให้ที่ดินในป่าไม้เป็นที่ดินของรัฐ และกำหนดนิยามของป่าไม้หมายความว่ารวมถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ความพยายามที่จะบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าไม้ของประเทศมีความชัดเจนขึ้น ได้ผลักดันกลุ่มหนึ่งให้ออกไปอยู่นอกวงที่รัฐดีชอบกันไว้ และเมื่อเกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมและกำหนดเขตสงวนหวงห้าม ส่งผลให้ชาวบ้านผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าทั้งก่อนและภายหลังที่รัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ได้รับผลกระทบ อีกทั้งรัฐไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ของชาวบ้าน หรือแม้กระทั่งสิทธิซึ่งตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้นความเป็นธรรมนี้ยังมีนัยถึงการบุกรุกของกลุ่มผู้มีอิทธิพล เนื่องจากประชาชนรับรู้ได้ว่าสิทธิในการครอบครองที่ดินระหว่างประชาชนยากไร้และยากจนกับนายทุนที่มีอิทธิพลและมีเงินนั้น มีสิทธิที่ไม่เท่าเทียมกัน สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสังคมปัจจุบัน ไม่มีความรัดกุมและการบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเจ้าหน้าที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นตัวแปรสำคัญกับความไม่เท่าเทียมและความไม่เป็นธรรม ทั้งในมิติของการทำความเข้าใจกับประชาชน การยึดถือกฎระเบียบที่ชัดเจนตายตัวกับประชาชนผู้ยากไร้ แต่ยืดหยุ่นผ่อนผันกับกลุ่มนายทุนผู้มีอิทธิพล และสิ่งที่สำคัญที่ตามมาคือ การบังคับใช้กฎหมายประชาชนในพื้นที่รับรู้ได้ถึงความเป็นธรรม การเลือกปฏิบัติ และเป็นปัจจัยที่ทำให้พวกเขามองอยู่กับความทุกข์ ความยากจน และไม่สามารถก้าวพ้นวงจรแห่งความทุกข์ยากนี้ไปได้

บทที่ 6

ข้อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่อเขตป่าสงวนแห่งชาติ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา” มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 2) เพื่อศึกษากฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของป่าสงวนแห่งชาติที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา และมีคำถามการวิจัยคือ สภาพการณ์และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอำเภอคลองลานและวังน้ำเขียวเป็นอย่างไร และข้อกฎหมายมีผลกระทบต่อการนำไปใช้อะไร และแนวทางออกเป็นอย่างไร

ในบทที่ 5 ซึ่งนำเสนอก่อนหน้านี้ สามารถสรุปได้ถึงมุมมองของประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งในพื้นที่ที่ศึกษาคือ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา มุมมองของประชาชนคือวิถีชีวิตที่ผูกพันกับป่าและเขานิยามตัวเองว่าเป็นผู้รักป่า ไม่ใช่ผู้ทำลายป่า การที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินได้สร้างความยุ่งยากในการพัฒนาชีวิตและพัฒนาที่ดินให้พวกเขาเหมาะสมพอสมควร โดยเฉพาะเมื่อไปเปรียบเทียบกับกลุ่มนายทุนบางกลุ่มที่สามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ หากทว่าในขณะเดียวกัน มุมมองของรัฐก็เป็นมุมมองที่มีความขัดแย้งกับมุมมองของประชาชน และสิ่งที่ภาครัฐใช้สนับสนุนแนวคิดของความขัดแย้งก็คือ กฎหมายข้อบังคับและการบังคับใช้กฎหมาย

สำหรับการนำเสนอในบทนี้จะเป็นการตอบวัตถุประสงค์ในข้อที่ 2 โดยมีการนำเสนอานเป็นลำดับดังนี้

- 6.1 ที่ดินของรัฐ (State Land)
- 6.2 ผู้ถือกฎหมาย (Law Holder)
- 6.3 กฎหมายไปรุกรานสิทธิของชาวบ้าน (Law Invaded The Rights of The Villagers)
- 6.4 การต่อสู้ของชาวบ้านต่อกฎหมาย (Villagers' Fight Against The Law)

6.5 การต่อรองของชาวบ้านที่จะอยู่ในเขตป่าสงวนระหว่างรัฐ (Villagers' Bargain of The Staying in an Interstate Forest Reserve)

6.1 ที่ดินของรัฐ (State Land)

6.1.1 ความหมายและนิยามที่ดินของรัฐ

ในการศึกษาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเข้าใจพื้นฐานถึงวิธีคิดของภาครัฐในการจัดการที่ดิน วิธีคิดเบื้องต้นที่เป็นพื้นฐานคือการคิดเรื่อง “ที่ดินของรัฐ” ซึ่งรัฐได้ใช้มาตราทางกฎหมายมาระบุนิยามที่ดินของรัฐดังนี้

มาตรา 1 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ

มาตรา 8 ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8(1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ ฯลฯ

มาตรา 9 ที่ดินของรัฐ ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด อันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรที่ดิน

มาตรา 10 “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ได้”

มาตรา 11 “การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่น เป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้”

มาตรา 12 “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้หรือ ให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด”

จากประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวเข้าใจได้ว่า ที่ดินของรัฐ หมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั่นเอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” นั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณ

สมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 ให้ความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายถึง ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท รวมถึงที่ดินอยู่ในการดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ของราชการ ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจด้วย

6.1.2 การจัดการที่ดินของรัฐ

ด้วยวิธีคิดดังกล่าวข้างต้นทำให้รัฐกำหนดวิธีการจัดการที่ดินของรัฐ ผ่านข้อบังคับทางกฎหมายในมิติต่าง ๆ ดังนี้

6.1.2.1 การดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ อย่าให้มีการบุกรุก และอย่าออกหนังสือสำคัญให้แก่บุคคลใด หรือกรณีที่มีบุคคลบุกรุก หรือเบียดบัง กีดกัน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามมาตรา 37(7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และส่งเรื่องหรือสำเนาสอบสวนให้อธิบดีกรมที่ดิน หรือทบวงการเมือง ผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น

6.1.2.2 การมอบหมายอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง เช่น กรณีมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ อธิบดีกรมที่ดิน จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ผู้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี มีอำนาจฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกได้โดยตรง (เฉพาะที่ดินสาธารณประโยชน์ ประเภทที่กร้างว่างเปล่า) เป็นต้น

6.1.2.3 การสำรวจหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่อนุญาตให้ราษฎรเช่าหรืออาศัยในที่ดิน สาธารณประโยชน์เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ดำเนินการยกเลิกสัญญาและกำหนดระยะเวลาให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดิน ถ้าขัดฉันทให้ฟ้องขับไล่ (ถ้าไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ให้สำรวจ ทำบัญชีเพื่อดำเนินการจัดหาผลประโยชน์)

6.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

6.1.3.1 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

6.1.3.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

6.1.3.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2515

6.1.3.4 ประมวลกฎหมายที่ดิน

6.1.3.5 กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

6.1.3.6 กฎกระทรวง ฉบับที่ 45 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

6.1.3.7 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินออกก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับ

6.1.3.8 ระเบียบการปกครอง และการจัดประโยชน์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. 2485 ที่ 8782/2485: แผนกรักษาที่หลวง ลงนาม โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

6.1.3.9 กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับราชพัสดุ พ.ศ. 2545

6.1.3.10 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2418

พระราชบัญญัตินี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการเมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้

6.2 ผู้ถือกฎหมาย (Law Holder)

หน่วยงานที่ทำงานบริหารจัดการที่ดินที่มีหน่วยงานดูแล สามารถสรุปในรูปแบบตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 6.1 หน่วยงานที่ทำงานบริหารจัดการที่ดินที่มีหน่วยงานดูแล

กระทรวง	กรม	รัฐวิสาหกิจ
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	
2. กระทรวงมหาดไทย	1. กรมที่ดิน 2. กรมการปกครอง 3. กรมโยธาธิการและผังเมือง	
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1. สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2. กรมพัฒนาที่ดิน 3. กรมวิชาการเกษตร 4. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 5. กรมส่งเสริมสหกรณ์ 6. กรมชลประทาน	
4. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1. สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. กรมป่าไม้ 3. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช 4. กรมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง 5. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	

ตารางที่ 6.1 หน่วยงานที่ทำงานบริหารจัดการที่ดินที่มีหน่วยงานดูแล (ต่อ)

กระทรวง	กรม	รัฐวิสาหกิจ
5. กระทรวงการคลัง	1. กรมธนารักษ์	1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2. ธนาคารอาคารสงเคราะห์
6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	1. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	1. การเคหะแห่งชาติ
7. กระทรวงกลาโหม	1. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	
8. หน่วยงานอิสระ	1. สำนักงานพระพุทธศาสนา	

ที่มา : สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ, 2564

หน่วยงานของรัฐที่เข้ามาดำเนินการที่ดินมีการดำเนินการดังนี้

1) จัดรูปที่ดินโดยยกเลิกสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พ.ร.บ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.ภ4-01) ให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยและถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเดิม เพื่อให้เกิดสิทธิในการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ยังมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่สามารถที่จะทำการซื้อขายได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่สามารถตกทอดทางมรดกได้

2) นำระบบสาธารณูปโภค สาธารณูการต่าง ๆ เข้าไปบริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่

3) ส่งเสริมอาชีพและเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชนในพื้นที่

4) กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” (คทช.) ขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมถึงปัญหาการอยู่อาศัยและถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย

หน่วยงานที่ทำงานบริหารจัดการที่ดิน ที่มีหน่วยงานดูแลมากถึง 11 หน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานในท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ป่าไม้ กรมที่ดิน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ราชพัสดุ คณะอนุกรรมการ

นโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดย มาตรา 4 “ให้มีคณะกรรมการหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “คทช.” เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น ประธานคณะกรรมการ ซึ่งแนวทางการดำเนินงานส่วนหนึ่งเป็นการจัดที่ดินทำกินรูปแบบแปลงรวม โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช.กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเป็นแนวทางนโยบายในการแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนตามนโยบายรัฐบาลหรือ คทช. และในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.) จังหวัด ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล

ภารกิจของ คทช.คือ การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมีหน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ที่เสื่อมโทรมและหมดสภาพแล้วได้มีสิทธิ์อยู่อาศัยทำกินได้อย่างถูกต้องตามแนวทางของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในลักษณะแปลงรวมเป็นชุมชน เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินแบบครบวงจร และเป็นนวัตกรรมใหม่ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

การดำเนินการของ คทช. เริ่มต้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2558 จนถึงปี 2563 โดยคณะอนุกรรมการ จัดหาที่ดินสงพื้นที่เป้าหมายให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน 552 พื้นที่ 70 จังหวัด และดำเนินการจัด คนลงในพื้นที่ได้ 275 พื้นที่ 65 จังหวัด จำนวน 57,105 ราย 70,542 แปลง เนื้อที่ 384,065 ไร่ และส่ง ให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด 229 พื้นที่ 63 จังหวัด จำนวน 46,525 ราย 58,273 แปลง เนื้อที่ 306,203 ไร่ การดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 คณะอนุกรรมการจัด ที่ดินรับมอบพื้นที่จากคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน จำนวน 114 พื้นที่ 28 จังหวัด ดำเนินการจัดคน ลงในพื้นที่ได้ 111 พื้นที่ 33 จังหวัด จำนวน 16,608 ราย 19,721 แปลง เนื้อที่ 114,443 ไร่ ส่งให้คณะ อนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด 54 พื้นที่ 22 จังหวัด จำนวน 6,705 ราย 8,226 แปลง เนื้อที่ 44,736 ไร่ สำหรับการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 คทช. มีเป้าหมายในการจัดที่ดิน ทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล รวมทั้งสิ้น 11,900 แปลง

คทช.จึงเป็นตัวอย่างของรูปแบบการบริหารจัดการที่รัฐออกแบบมาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะ ในด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยแบบครบวงจร โดยเป็นการปฏิรูปกระบวนการและสร้างนวัตกรรมในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินซึ่งครอบครองทำกินในที่ดินของรัฐในที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลนที่ ส.ป.ก. ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุและที่ดินนิคมสร้างตนเองที่เสื่อมโทรมหมดสภาพให้มีสิทธิทำกินและอยู่อาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่จะไม่ให้กรรมสิทธิ์ โดยให้สิทธิในลักษณะแปลงรวมเป็นชุมชนเพื่อรวมกลุ่มกันในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม เป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและเกิดความมั่นคงในการดำรงชีวิต ทั้งนี้ความสำเร็จของ คทช. น่าจะได้มีการศึกษาวิจัยกันอย่างเป็นระบบต่อไป

6.3 กฎหมายไปรุกรานสิทธิของชาวบ้าน (Law Invaded the Rights of the Villagers)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยใน 2 พื้นที่ คือ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่าประชาชนที่มีที่ดินอยู่ในบริเวณการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (คทช.) ประชาชนในพื้นที่เดียวกันได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน บางรายถูกดำเนินคดี บางรายได้รับสิทธิ ความไม่ชัดเจนของเขตแนวพื้นที่ แม้ปัจจุบันจะมีเทคโนโลยีดาวเทียม (GPS) แต่ปัญหาด้านแผนที่ยังคงปรากฏอยู่ การทับซ้อนกันของที่ดินรัฐกับเอกชน การทับซ้อนในการทำงานของหน่วยงาน ที่ส่งผลถึงปัญหาทางกฎหมายที่ใช้ของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ละเลย ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม กรณีที่เกิดปัญหาหนักที่สุด คือ ความล่าช้าในการสืบสวนสอบสวน และการพิจารณาคดีของตำรวจ อัยการ และศาล โดยเฉพาะในคดีอาญาซึ่ง ทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการโดยรับสินบนหรือเห็นแก่พวกพ้อง ซึ่งเป็นการตอบแทนในการที่ตนใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งอันมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคลที่ให้ผลประโยชน์แก่ตน เจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือกดขี่ข่มเหงประชาชน ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจข่มขู่ผู้ต้องหาเพื่อให้ยอมรับสารภาพ ราษฎรขาดความรู้ด้านกฎหมายป่าไม้ทำให้ละเมิดกฎหมาย แนวเขตพื้นที่ไม่ชัดเจนทำให้ราษฎรบุกรุกที่ การเข้ามาซื้อที่ดินของกลุ่มนายทุนทำให้มีการบุกรุกที่

6.4 การต่อสู้ของชาวบ้านต่อกฎหมาย (Villagers' Fight Against the Law)

การเรียกร้องให้ราษฎรที่อาศัยอยู่ทำกินในเขตพื้นที่ป่ามานาน อยู่อาศัยมาก่อนมติ ครม. 30 มิถุนายน 2541 บางส่วนอาศัยอยู่ทำกินมาก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หลายพื้นที่และหลายชุมชน การเข้าสู่ระบบการจัดที่ดินภายใต้นโยบายของรัฐ เช่น กรมป่าไม้ไม่มีโครงการออกเอกสารสิทธิ (สทก.) แต่โครงการไม่แล้วเสร็จจบสิ้นกระบวนการทำให้ประชาชนในพื้นที่ยังอยู่ในสถานะผู้บุกรุกถือครองที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายในปัจจุบัน และนโยบายของรัฐบาลหรือมติ ครม. การคุ้มครองผ่อนผันผ่อนปรนให้ราษฎรอาศัยอยู่ในเขตป่าได้โดยไม่ถูกจับกุม ราษฎรไม่เคารพหรือไม่เกรงกลัวกฎหมาย มีการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าโดยมีแนวคิดว่าจะต่อไปรัฐก็ต้องจัดสรรที่ดินให้

ช่องทางการต่อสู้ของประชาชน คือ 1) ผ่านหน่วยงานของรัฐเพื่อเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ 2) ผ่านระบบตัวแทน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น 3) ผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 4) ผ่านผู้นำท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) การใช้สิทธิความเป็นพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ยกเลิกสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน เพื่อให้รัฐบาลออกเอกสารสิทธิในที่ดินเหมือนเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินโดยทั่วไป คือ โฉนด หรือ นส. 3 ก. หรือ นส. 3 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเสมอภาคในการอยู่อาศัยและถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกับพื้นที่ปกติทั่วไปในประเทศ

6.5 การต่อรองของชาวบ้านที่จะอยู่ในเขตป่าสงวนระหว่างรัฐ (Villagers' Bargain of the Staying in an Interstate Forest Reserve)

ประเด็นสำคัญของความต้องการของชุมชนและชาวบ้านคือการสามารถเปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ได้รับสิทธิและการช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐ เทียบเท่ากับผู้ถือครองที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างถูกต้อง ต้องมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ดินทำกินร่วมกัน และเป็นการให้สิทธิ์ทำกินมิให้เอกสารสิทธิแต่สามารถตกทอดทายาทได้โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่อาศัยทำกินในเขตป่าที่ไม่ถูกต้อง โดยอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในลักษณะแปลงรวม มีการจัดทำแนวเขตและปักหลักแนวเขตที่ชัดเจน มีบริเวณที่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรให้ผ่อนปรนเพื่อทำการเกษตรได้ บริเวณใกล้เป็นป่าเสื่อมโทรมให้เร่งฟื้นฟู บูรณาการทุกหน่วยงานให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินการใช้กฎหมายไม่ชัดเจน ต้องระบุให้ชัดเจน

และต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน ซึ่งนโยบายรัฐแต่ละช่วงเวลาไม่สอดคล้องกัน เช่น นโยบายการทวงคืนผืนป่าต่อมาเปลี่ยนเป็นการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (คทช.) ประชาชนที่มีที่ดินอยู่ในบริเวณเดียวกันได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

การจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดที่ดินของชุมชน ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกกล้าเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอนุญาตให้อยู่อาศัยอย่างถูกต้องในลักษณะแปลงรวมไม่บุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มเติมไม่ให้ซื้อ ขาย จำหน่าย จ่ายโอน แต่ให้ตกทอดถึงลูกหลานได้ ภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (คทช.) การจัดพื้นที่ครอบครองเป็นรายบุคคล เพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย มีการจ่ายภาษีเข้ารัฐเป็นงบประมาณแผ่นดิน ให้สามารถซื้อขาย เปลี่ยนมือได้ภายใต้การควบคุมของรัฐโดยสมัครใจให้รัฐเวนคืนได้หากมีความจำเป็น โดยไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยที่ดิน ส่งเสริมอาชีพให้ราษฎรมีอาชีพที่มั่นคงมีรายได้แน่นอน เพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การบุกรุกพื้นที่ใหม่ต้องดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายรัฐควรออกกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการทำไร่เลื่อนลอย กำหนดพื้นที่ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการบุกรุกที่เพิ่มมากขึ้น รัฐควรอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยกำหนดค่าธรรมเนียม หากทำผิดกฎหมายสามารถยกเลิกเพิกถอนการอนุญาตได้ หรือให้ปลูกต้นไม้ในพื้นที่แทนการชำระค่าธรรมเนียมอนุญาตได้ ออกเอกสารสิทธิเพื่อความมั่นคงในการประกอบอาชีพตามความเหมาะสม ไม่ต้องกังวลกับการถูกดำเนินคดี และสามารถรับสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายได้

มนุษย์ดำรงชีวิต อยู่ได้ด้วยปัจจัยสี่ คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งปัจจัยสี่ย่อมหมายถึงมนุษย์จะต้องมีการผลิต เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินเพื่อแลกเปลี่ยน ซื้อขาย ปัจจัยสี่ทั้งหลายที่จำเป็นต่อมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน เพื่อให้ดำรงอยู่ซึ่งปัจจัยพื้นฐานที่จะส่งเสริมคุณภาพชีวิตของปัจเจกชน จึงได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง และโดยที่ ที่ดิน ถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญยิ่ง เป็นทุนให้แก่ปัจเจกชนในการประกอบสัมมาอาชีพ เพื่อหาเลี้ยงครอบครัว และก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่บุคคลจะได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย กลับเป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย กล่าวคือ ประชาชนหลายล้านครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือทำกินบนที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ แม้ว่าจะมีการกล่าวว่า ที่ดินที่ประชาชนทำกินบางส่วน อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนเหล่านี้ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม ในที่ดินดังกล่าวมาอย่างยาวนาน ก่อตั้งเป็นชุมชน พัฒนาการประกอบอาชีพหลากหลาย และดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่ง พัฒนาเป็น

ชุมชนขนาดใหญ่ องค์กรระดับฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่น จนเป็นเทศบาล มีสถานที่ราชการ ตลาด ธนาคาร โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้านเรือนผู้คนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ดังเช่น ในอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดกำแพงเพชร และนครราชสีมา แต่กลับปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งชุมชนเทศบาลขนาดใหญ่เช่นนี้ ประชาชนในตำบลกลับอาศัยอยู่บนที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ นั่นหมายถึงประชาชนเหล่านั้นไม่มีต้นทุนอันชอบด้วยกฎหมาย ที่รัฐรองรับเพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิต

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า มีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังละเลย และไม่เข้ามาดำเนินการเพื่อรองรับการเข้าใช้ที่ดินดังกล่าว ยิ่งกว่านั้น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผลใช้บังคับตั้งปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเงื่อนไขบังคับมีความเคร่งครัดไม่เป็นไปตามสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่ตอบสนองการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนที่มีการพัฒนาการใช้ประโยชน์ไปในหลายรูปแบบ หรือหากจะพิจารณาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อการเลี้ยงชีพ ก็มีปัญหาเช่นเดียวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน คือ เจ้าหน้าที่รัฐละเลยล่าช้าในการดำเนินการเพื่อจัดการปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้มาซึ่งที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ประชาชนต้องการ คือ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่รัฐกลับละเลยปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ส่งผลให้ประชาชนในกลุ่มจังหวัดเหล่านี้และทุกภูมิภาคของประเทศขาดโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต ทุนในการประกอบอาชีพ และนั่นหมายถึงประชาชนเหล่านี้ขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจที่รัฐควรจะได้รับรองและคุ้มครองด้วยเช่นกัน สิทธิตามกฎหมายที่ราษฎรควรได้รับความคุ้มครอง สิทธิพลเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน รวมถึงหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิแก่ราษฎรหรือเกษตรกรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ราษฎรทุกคนควรได้รับ และหวังว่าจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ประการสำคัญ รัฐและหน่วยงานรับผิดชอบ เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ ต้องเล็งเห็นประโยชน์ที่ประชาชนพึงควรได้รับตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสภาพการณ์ปัจจุบัน กระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต้องปราศจากอคติ ปราศจากความเหลื่อมล้ำ โดยยึดแนวคิดที่ว่า “กฎหมายต้องคุ้มครองสุจริตชนคนดีให้อยู่อย่างมีความสุขในสังคมได้”

บทที่ 7

สรุปผลการศึกษา การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ใช้วิธีวิทยาในการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์กลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 ระดับผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้อำนวยการสำนักแผนและนโยบายกรมป่าไม้ ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่เขตอนุรักษ์ที่ 7 และ 12 และกลุ่มเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติในพื้นที่ จำนวน 10 คน กลุ่มที่ 2 ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน จำนวน 10 คน กลุ่มที่ 3 ภาคประชาสังคม กลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์ จำนวน 10 คน กลุ่มที่ 4 ประชาชนเขตพื้นที่ป่า อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และประชาชนเขตพื้นที่ป่า อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 20 คน รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักรวม 50 คน

สำหรับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยนี้คือ 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 2) เพื่อศึกษากฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของป่าสงวนแห่งชาติที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา 3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา และมีคำถามการวิจัย คือ สถานการณ์และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอำเภอคลองลานและวังน้ำเขียวเป็นอย่างไร และข้อกฎหมายมีผลกระทบต่อการนำไปใช้อย่างไร และแนวทางออกเป็นอย่างไร

สำหรับกรอบคิดในการวิจัยได้รับการสร้างขึ้นมาจก 5 แนวคิดทฤษฎี ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Concepts of Public Service and Public Policy Theory) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) แนวคิดการขับเคลื่อนการจัดสรร

ทรัพยากรใหม่ (Concept Drives New Resource Allocation) และแนวคิดการจัดการที่ดินอย่างเป็นธรรม (Concept of Fair Land Management)

ในการนำเสนอในบทนี้ ได้จัดลำดับการนำเสนอต่อไปนี้

7.1 ข้อคับข้องของชาวบ้านในเขตพื้นที่ป่าสงวน (Grievances of the Villagers in the Reserved Forest Area)

7.2 กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Law)

7.3 กระบวนทัศน์ของการรักษาป่า (Paradigm of Forest Preservation)

7.4 กฎหมายและการบังคับใช้ (Law and Enforcement)

7.5 อภิปรายผล (Discussion)

7.6 ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

7.7 บทส่งท้าย (Epiloque)

7.1 ข้อคับข้องของชาวบ้านในเขตพื้นที่ป่าสงวน (Grievances of the Villagers in the Reserved Forest Area)

เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาวะการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินภาคเกษตรกรรม ผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษา กลุ่มเป้าหมายในแต่ละกลุ่ม ทั้งที่มีบทบาทและมีผลต่อการจัดการที่ดินของรัฐที่ราษฎรถือครองและเข้าทำประโยชน์ในรูปแบบการสนทนาหรือสัมภาษณ์ และ Focus Groups โดยศึกษาพื้นที่เปรียบเทียบ 2 อำเภอ คือ อำเภอลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอลำน้ำเจริญ จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาเปรียบเทียบสภาวะการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินภาคเกษตรกรรม ผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอลำน้ำเจริญ จังหวัดนครราชสีมา ความเกี่ยวข้องของปัญหาพิพาทในที่ดินในเขตป่าสงวน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว ไม่ตอบสนองตามข้อเท็จจริงเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ อีกทั้งกฎเกณฑ์บางข้อก็ไปลดรอนสิทธิกระทบสิทธิของชาวบ้าน อาจกล่าวได้ว่ากรณีพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎร ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐ มีกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์

พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแล และยังมีหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ กับราษฎรผู้อ้างสิทธิในที่ดิน โดยนอกจากรัฐจะอ้างอิงกรอบกฎหมาย นโยบายที่บังคับใช้ในพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ แล้ว ยังมีกรอบแนวทางปฏิบัติที่รัฐนำมาใช้ดำเนินการในพื้นที่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา แนวทางปฏิบัติดังกล่าว รัฐได้ใช้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นเครื่องมือสำคัญ และในที่สุดก็นำมาสู่การละเมิดสิทธิในที่ดินของ ที่อยู่อาศัยของชาวบ้านดังที่ปรากฏอยู่ทั่วไป 20 ปีแห่งการรอคอย ไม่มีความคืบหน้าในเรื่องการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินดังกล่าว เมื่อมีการสอบถามไป รัฐมักกล่าวอ้างว่าอยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรการที่กำหนดไว้

สาเหตุอีกประการหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด ทั้ง ๆ ที่มีการผลักดัน นำเสนอให้มีการยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนนั้น แม้กระทั่งมติคณะรัฐมนตรีฉบับที่สร้างปัญหาดังกล่าว แต่รัฐกลับเพิกเฉย และบรรดานักการเมืองที่พูดพร่ำโฆษณาช่วงหาเสียงเลือกตั้งก็ไม่สนใจ หรือบางคนไม่เข้าใจด้วยซ้ำไป ประชาชนเพียงฝากความหวังไว้กับบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะเร่งดำเนินการเรื่องนี้

การพิจารณาประเด็นการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าต่าง ๆ ในทุกพื้นที่ของประเทศ ที่ป่าดังกล่าวหลายแห่ง ไม่มีสภาพป่าหลงเหลืออยู่เช่นดั้งเดิม แต่กลับกลายเป็นชุมชนเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เป็นแหล่งเศรษฐกิจร้านค้าพาณิชย์ ส่วนราชการ การที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเรื่องนี้ มุ่งแต่รักษาสถิติตัวเลขเปอร์เซ็นต์ ติกรอบพื้นที่ป่าไม้วีว่ามีอยู่จำนวนเท่าใด และควรจะเป็นเท่าไร โดยไม่มองว่าในปัจจุบันสภาพป่าหลายแห่งได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ข้อเท็จจริง อดีตมีเท่าไร ปัจจุบันเหลืออยู่เท่าไร ว่าป่าควรจะมีพื้นที่กี่เปอร์เซ็นต์ที่เป็นเขตป่าของประเทศและที่ไม่มีสภาพป่าไปแล้วเท่าไร พิจารณาจากข้อเท็จจริงจากเมื่อห้าสิบปี สี่สิบปี สามสิบ ยี่สิบปีที่ผ่านมาแล้ว ราษฎรเข้าไปถือครองอยู่อาศัยและทำกินอย่างถาวรไปแล้วจำนวนมาก สภาพป่าตามข้อเท็จจริงก็ต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน การประกันตัวเลขสถิติไว้คงเดิมคงไม่ถูกต้องนัก หากไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและสภาพความจริงในปัจจุบัน อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายโดยยึดตัวบทกฎหมาย (Legality) เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ควรนำหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล หลักความชอบธรรมและหลักความเสมอภาคเข้ามาเข้าสู่กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างความเป็นธรรม และนำพาที่จะดำเนินการหยิบยื่นความถูกต้อง ความยุติธรรมในการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินของราษฎรในประเด็นดังกล่าวตามสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยเร็ว การจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นประเด็นที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในการได้แนวคิดใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้น

ขึ้นอยู่กับกระบวนการ (Process) และกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของรัฐต่อนโยบายดังกล่าว ในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ด้วยความถูกต้องและจริงใจ

สถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินภาคเกษตรกรรม ควรมีการบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม อย่างไรบ้าง พบว่าความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายทั้ง 4 กลุ่ม มีความคิดเห็นหลากหลาย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

กรรมสิทธิ์ที่ดิน การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินจึงไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ ควรมีการออกเอกสารสิทธิ์ให้ประชาชน ควรมีพื้นที่บางส่วนให้ราษฎรได้มีที่อยู่อาศัยตามความพอเพียงของแต่ละครอบครัว บางส่วนต้องการเอกสารสิทธิ์ที่อยู่อาศัยที่สามารถแปลงสิทธิ์เป็นทุน หรือใช้ในทางธุรกิจได้

ความไม่ชัดเจนของเขตแดน ความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตแดนทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อน มีผลต่อการบุกรุกที่ป่าสงวนอยู่ตลอดเวลา จึงควรมีการแบ่งเขตแดนให้ชัดเจน ดำเนินการทำแนวเขตแดนที่ชัดเจน ป้องกันการบุกรุกและทำลาย มีมาตรการและมีการประกาศเขตแดนอย่างเป็นทางการ

ข้อกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ให้ประชาชนได้เข้าใจข้อกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องกฎหมาย จากการดำเนินงานของส่วนราชการมีข้อห้ามมากทำให้ราษฎรไม่สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ มีการกำหนดข้อกำหนด ข้อบังคับที่ชัดเจน มีมาตรการจริงจังในการลงโทษผู้บุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ

การมีส่วนร่วม ควรมีการบริหารโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม จากมีคณะกรรมการร่วมทั้งรัฐ ท้องถิ่น เกษตรกรเป็นผู้บริหารจัดการการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน ควรให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเช่น การอนุญาตปลูกสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของราษฎรมีการเลือกปฏิบัติ มีมาตรการจัดการป่าต้นน้ำ และมาตรการการจัดการลุ่มน้ำอย่างมีส่วนร่วม

สาธารณูปโภค และส่งเสริมอาชีพ มีแหล่งน้ำกักเก็บเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร มีมาตรการอนุรักษ์ดิน และน้ำ มีแหล่งกักเก็บน้ำ ฝายชะลอน้ำ เจ้าหน้าที่ มีการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานให้ประชาชนเช่น ถนน แหล่งน้ำ จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่า กับที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน มีการตั้งกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ มีการอบรมให้ความรู้ในโครงการต่าง ๆ เช่น การอนุรักษ์ดิน สร้างท่อส่งน้ำ การก่อสร้างฝายกักน้ำ ชะลอน้ำ มีการบริหารจัดการให้ประชาชนยกระดับจากพออยู่พอกินสู่ธุรกิจชุมชนในรูปกลุ่ม ส่งเสริมด้านงบประมาณและความรู้ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน

7.2 กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Law)

การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมบริการต่าง ๆ ที่ภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการเป็นผู้จัดทำขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ซึ่งรัฐบาลกลางให้บริการประชาชนในวงกว้างขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วมีความถูกต้องอย่างเพียงพอทั่วถึง ด้วยความเป็นธรรมเสมอภาคกับคนทุกกลุ่ม

การจัดสรรที่ดินทำกินเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง และต้องยึดหลักของความเสมอภาค 1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งนี้เนื่องจากการที่ภาครัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ภาครัฐมิได้มุ่งหมายจะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ประกอบกับหลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองในทุกระดับที่เกี่ยวข้องจะเลือกปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะไม่ได้ เช่นเดียวกับหลักความโปร่งใสของบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่

หากแต่สิ่งที่เป็นข้อค้นพบจากงานวิจัยนี้ พบว่าหลักการให้บริการสาธารณะมีประเด็นที่ควรจะต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

แนวเขต ปัญหาจากแนวเขตป่าสงวนไม่ชัดเจนมีการทับซ้อน จากแนวเขตแดนที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดการบุกรุก ขัดแย้ง การถูกจับกุม ควรมีการสำรวจแบ่งแยกกระหว่างที่ชุมชนและที่แนวเขต

เอกสารสิทธิที่ดิน การไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้เสียโอกาสในการช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถรับการช่วยเหลือจากภาครัฐได้ ความไม่มั่นคงในการมีสิทธิครอบครองไม่มีเอกสารสิทธิ ขัดแย้งต่อหลักการมีสิทธิของชุมชน การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองจึงไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ควรมีการจัดสรรพื้นที่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติและออกใบรับรองในการครอบครองให้ราษฎร

กฎหมาย พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองป้องกันเพื่อรักษาไว้ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติและเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่ และเศรษฐกิจของประเทศถูกระทบกระเทือนจากผลการทำลายป่า ประกอบด้วย มาตรา 14 กำหนดไว้ว่า “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า ทำไร่ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติดังนั้น การกระทำใด ๆ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะได้รับอนุญาตเป็นกรณี ๆ ไป ตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้น ๆ (ตามมาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท)

ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติที่ประชาชนไม่เข้าใจและเป็นอุปสรรคในการจัดการที่ดิน ทำให้ประชาชนมีการทำผิดกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและเกิดปัญหาเกี่ยวกับภาครัฐ ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่มีความขัดแย้งในการปฏิบัติ เช่นป่าเสื่อมโทรมที่ราษฎรสามารถเข้าทำกินได้ แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามตัดไม้ทำลายป่า ไม่ควรมีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ไม่ควรมีการอนุโลมให้แผ้วถางจับจองเป็นเจ้าของเพราะพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์จะเป็นแหล่งพันธุ์ไม้ต่าง ๆ

การพัฒนาพื้นที่ ในพื้นที่ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนทั้งหมดการพัฒนาไม่สะดวก ต้องมีการขออนุญาตเจ้าพนักงาน

นโยบายสาธารณะอาจมีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารภาครัฐในประเด็นหลัก ๆ คือ 1) ความสำคัญต่อรัฐบาลในฐานะผู้กำหนดหรือออกนโยบายที่สนองความต้องการของประชาชน 2) ความสำคัญต่อประชาชนเห็นได้ว่านโยบายที่ออกมาโดยรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองจะต้องมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทิศทางที่ดีขึ้นและ 3) ความสำคัญต่อฝ่ายข้าราชการ เห็นได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือหรือแนวทางในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการที่ปรากฏอยู่ในลักษณะแผนงานหรือ โครงการ โดยมีข้อกฎหมายรองรับ นอกจากนี้หากพิจารณาความสำคัญของนโยบายสาธารณะตามหลักข้างต้นแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญในมิติทางการบริหารและการพัฒนาประเทศ ได้แก่ เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชนเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความสะดวกภาคให้โอกาสแก่ประชาชน เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่รัฐบริหารราชการด้วยนโยบายสาธารณะผ่านกฎหมายที่เน้นให้ความสำคัญต่อฝ่ายข้าราชการด้านเดียวจึงส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน

7.3 กระบวนทัศน์ของการรักษาป่า (Paradigm of Forest Preservation)

จากข้อค้นพบในงานวิจัย แสดงให้เห็นชัดเจนถึงกระบวนทัศน์ของข้าราชการรัฐและประชาชนในการรักษาป่า การจัดการกับที่ดินมีความแตกต่างกัน สภาพการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีกระบวนทัศน์การแปรเปลี่ยนกระบวนทัศน์แนวคิดใหม่ ตลอดจนทัศนคติ ในการกำหนดนโยบาย ประการสำคัญหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง กลุ่มบุคคล องค์กรเครือข่ายอนุรักษ์ในเรื่องความไม่เห็นด้วย ความขัดแย้ง การต่อต้าน ควรยึดถือฐานข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักฐานความจริงที่ปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวราษฎรควรได้รับการรับรองสิทธิในที่ดินหรือไม่ การทบทวนด้วยทฤษฎีหมายที่ประกาศใช้มาแล้วเป็นเวลานาน และบรรดากฎ ระเบียบ มติ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา ควรได้นำมาวิเคราะห์พิจารณาให้เกิดความเป็นเอกภาพไปในทิศทางเดียวกัน ในการจำแนกการถือครองที่ดินที่แตกต่างกันออกไปโดยสิ้นเชิง โดยมุ่งเน้นของการถือครองที่ดินมาเป็นเวลานานของราษฎรในพื้นที่ที่มีชนายทุน ที่มีใช้เป็นการบุกรุกพื้นที่ดินป่าใหม่ เพื่อแยกแยะให้ชัดเจน และนำไปสู่กระบวนกรแก้ไขที่ถูกต้องตามครรลองของกฎหมาย

การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ราษฎรถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรจัดสรรที่ดินใหม่ให้เป็นระบบกล่าวคือ ปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรกำหนดเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล กำหนดเป็นแผนแม่บทบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม ดำเนินการรวบรวมหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กำกับ ดูแล ควบคุม เกี่ยวกับปัญหาที่ดินทั้งหมดที่ราษฎรเข้าไปถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ให้เป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบเรื่องทรัพยากรที่ดินเป็นการเฉพาะ เฉกเช่นเดียวกับองค์กรที่เป็นหน่วยงานในการรวบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องทรัพยากรน้ำ มาเป็นหน่วยงานหลักบริหารจัดการเรื่องน้ำ ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในปัจจุบัน “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (สทนช.) ซึ่งบริหารจัดการน้ำทั้งระบบของประเทศอยู่ในขณะนี้แม้จะมีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งกำกับดูแลในเรื่องนี้ อยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดความเป็นเอกภาพ การกำกับการสั่งการ ยังซ้ำซ้อนไม่ชัดเจนเป็นการเฉพาะที่จะบังคับชี้ชัดเจนในกรณีที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ระบบฐานข้อมูล Big Data เข้าเป็นระบบเดียวกัน หากยังเป็นภาพรวมอาจก่อให้เกิดการเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่างที่ดินในเขตป่าสงวนกับที่ดินในเขตอุทยาน ในเขตอนุรักษ์ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อันนำไปสู่อุปสรรคในการจัดการที่ดินในป่าสงวนได้ ปัญหาที่ดินที่ทำกินดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ ควรถูกกำหนดเป็นวาระแห่งชาติในการบริหารจัดการปัญหาที่ดินอย่างมีเอกภาพ ชัดเจน ครอบคลุมทุกมิติ อีกทั้งปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่เป็นอยู่ในขณะนี้ที่อยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติในทุกภูมิภาคของประเทศที่เป็นปัญหาส่วนใหญ่ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตหวงห้ามในพื้นที่เขตอนุรักษ์

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยาน ต้องจำแนกแยกแยะออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อความสะดวกในการจัดการดังกล่าว เพื่อการรับรองสิทธิในที่ดินและอย่าให้ราษฎรได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม ตัดต้นไม้ก็มีความผิด ขุดดินขุดบ่อสระเลี้ยงปลาก็เป็นความผิด ต้นไม้ตามหัวไร่ปลายนาของตนเองจะนำมาใช้สอยในครัวเรือนก็เป็นความผิด กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติมีข้อห้ามข้อจำกัดมากมาย ประการสำคัญการไม่มีเอกสารสิทธิ์รับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถ้าได้รับกรรมสิทธิ์ก็สามารถที่จะไปสู่การพัฒนาและเพิ่มมูลค่าการลงทุน การผลิตและการพัฒนาการผลิตต่อไปได้ ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการไม่นำข้อเท็จจริง สภาพความเป็นจริงของพื้นที่ป่าสงวนที่เปลี่ยนแปลงจากเจตนารมณ์เดิมของการประกาศใช้กฎหมาย สภาพป่าเปลี่ยนแปลงไปมาก ไม่มีสภาพความเป็นป่าหลงเหลืออยู่ดั้งเดิม กฎหมายต่างๆ ถัดหลังและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เหตุผลของการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังว่าจะเกิดการปรับปรุงแก้ไขและเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมและหรือยกเลิกเพิกถอนกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปประเทศอันนำมาซึ่งความมั่นคงของชีวิตและการพัฒนาประเทศให้มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปฏิรูปประเทศ ตามบริบทข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบัน ในประเด็นศึกษาดังกล่าวรัฐพึงพิสูจน์ความชอบธรรมมิใช่รอให้ราษฎรพิสูจน์ความชอบธรรมหรือรอให้ราษฎรเดือดร้อนก่อนร้องขอก่อนรัฐถึงจะดำเนินการให้รัฐต้องดำเนินการเชิงรุก รัฐพึงทำหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ประชาชนจริงๆ

หลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารนโยบายสาธารณะคือการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้บริการสาธารณะของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใดนั้น ผู้ให้คำตอบได้ดีที่สุดคือ ประชาชนผู้รับบริการ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทรรศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ประกอบด้วยการให้ข้อมูลต่อผู้เกี่ยวข้อง การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การวางแผนร่วมกัน และการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมได้ กฎหมายไม่ควรถูกใช้เป็นหลักประกันหรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

ในประเด็นของกระบวนการที่แตกต่างกันนี้มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจซึ่งเป็นข้อค้นพบจากการศึกษาคือ

1) การมีส่วนร่วมของคนรักป่า

ความไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์และการดูแลจัดการ เพราะอำนาจการจัดการเป็นของหน่วยงานรัฐฝ่ายเดียว โดยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิชุมชนมีส่วนร่วมเห็นชอบหรือคัดค้าน แม้จะกระทบชุมชนก็ตาม ด้วยไม่สามารถนำที่ดินไปเพิ่มทุนเพื่อการผลิตได้ ราษฎรไม่มีสิทธิ์คัดค้านหรือแสดงความเห็นชอบได้ แม้จะมีผลกระทบต่อราษฎรโดยตรงไม่สามารถทำการเกษตรหรือก่อสร้างได้เองต้องมีการขออนุญาต ความเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกับข้อเท็จจริงและสภาพความเป็นมาของพื้นที่ ปัจจุบันเป็นพื้นที่ชุมชน ที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ ร้านค้าพาณิชย์ และพื้นที่ภาคเกษตรกรรม แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าคลองสวนหมาก ป่าคลองวังเจ้า) ครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร เขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าวังน้ำเขียว ป่าโปลกหล่น) ครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ควรมีการบริหารโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม จากมีคณะกรรมการร่วมทั้งรัฐ ท้องถิ่น เกษตรกรเป็นผู้บริหารจัดการการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน ควรให้ท้องถิ่นบริหารจัดการ เช่น การอนุญาตปลูกสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของราษฎรมีการเลือกปฏิบัติ มีมาตรการจัดการป่าต้นน้ำและมาตรการการจัดการลุ่มน้ำอย่างมีส่วนร่วม ด้านสาธารณสุขปกป้องและส่งเสริมอาชีพ มีแหล่งน้ำกักเก็บเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร มีมาตรการอนุรักษ์ดิน และน้ำ มีแหล่งกักเก็บน้ำ ฝายชะลอน้ำ เจ้าหน้าที่ มีการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานให้ประชาชนเช่น ถนน แหล่งน้ำ จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่ากับที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน มีการตั้งกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ มีการอบรมให้ความรู้ในโครงการต่าง ๆ เช่น การอนุรักษ์ดิน สร้างท่อส่งน้ำ การก่อสร้างฝายกั้นน้ำ ชะลอน้ำ มีการบริหารจัดการให้ประชาชนยกระดับจากพออยู่พอกินสู่ธุรกิจชุมชนในรูปกลุ่ม ส่งเสริมด้านงบประมาณและความรู้ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน

2) การปรับเปลี่ยนของหน่วยงานรัฐ

การพัฒนา สามารถขอสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาด้านต่าง ๆ กรณีราษฎรหรือชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลานาน โดยพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหวให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาและลดแรงกดดัน โดยให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์ แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ให้ซื้อขาย จำนาย จำยโอน แต่ให้ตกทอดถึงลูกหลานได้เพื่อป้องกันปัญหาที่ดินเปลี่ยนมือ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ พัฒนาระบบการจัดแผนที่กำหนดเขตที่ดิน โดยใช้มาตรฐานหรือมาตราส่วนเดียวกัน (One Map) ในกรณีที่ราษฎรอยู่อาศัยมานาน

ควรรับรองสิทธิและผ่อนปรนตามมติ ครม. ในกรณีที่ดินเกษตรกรรมให้รับรองสิทธิและผ่อนปรน จัดทำขอบเขตที่ราษฎรถือครองให้ชัดเจน ไม่ให้มีการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการที่ดินโดยใช้ความร่วมมือจากทุกฝ่ายลดความซ้ำซ้อน ลำซ้ำส่งเสริมอาชีพเพิ่ม ผลผลิตทางการเกษตร มีการส่งเสริมอาชีพ เพิ่มเงื่อนไขให้มีการปลูกต้นไม้ จัดสาธารณูปโภคสิ่ง อำนวยความสะดวก รัฐจัดการที่ดินแบบองค์รวมโดยกำหนดเงื่อนไขจัดระเบียบการใช้ที่ดินทำกินและ รับรองการอยู่อาศัยทำกินในลักษณะแปลงรวมมีการกำกับควบคุมจัดการใช้ที่ดินและป่าไม้ในเชิงการ อนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน พื้นฟูสภาพป่าแบบการมีส่วนร่วม การสนับสนุนอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ งบประมาณ การตรวจสอบ ให้คำแนะนำ ส่งเสริม เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ราษฎรอาศัยอยู่ทำกินในเขตพื้นที่ป่ามานาน อยู่อาศัยมาก่อนมติ ครม. 30 มิถุนายน 2541 บางส่วนอาศัยอยู่ทำกินมาก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หลายพื้นที่และหลายชุมชน การเข้าสู่ ระบบการจัดที่ดินภายใต้นโยบายของรัฐ เช่น กรมป่าไม้มีโครงการออกเอกสารสิทธิ (สทก.) แต่โครงการไม่แล้วเสร็จจบสิ้นกระบวนการทำให้ประชาชนในพื้นที่ยังอยู่ในสถานะผู้บุกรุก ถือครอง ที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายในปัจจุบัน และนโยบายของรัฐบาลหรือมติ ครม. การคุ้มครอง ผ่อนผันผ่อนปรนให้ราษฎรอาศัยอยู่ในเขตป่าได้โดยไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีเป็นเหตุหนึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ และความไม่ชัดเจนของเขตแดน ความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตแดนทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อน มีผลต่อการบุกรุกที่ป่าสงวนอยู่ตลอดเวลา จึงควรมีการแบ่งเขตแดนให้ชัดเจน ดำเนินการทำแนวเขตแดนที่ชัดเจน ป้องกันการบุกรุกและทำลาย มีมาตรการและมีการประกาศเขต แแดนอย่างเป็นทางการ

7.4 กฎหมายและการบังคับใช้ (Law and Enforcement)

กฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินทำกินของราษฎรมีหลายฉบับ แต่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขต ป่าสงวนโดยตรงมี 5 ฉบับ ได้แก่

- 1) พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 2) พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 3) พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- 4) มติ ครม. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางแก้ไข ปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้
- 5) ระเบียบ หนังสือสั่งการและแนวทางปฏิบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้จากข้อค้นพบในงานวิจัยกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชนในเขตจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครราชสีมาอย่างไรพบว่า

กฎหมาย พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองป้องกันเพื่อรักษาไว้ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติและเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลการทำลายป่า ประกอบด้วย มาตรา 14 กำหนดไว้ว่า “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไร่ เก็บบางของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติดังนั้น การกระทำใด ๆ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติจะได้รับอนุญาตเป็นกรณีๆ ไป ตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้น ๆ (ตามมาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท)

กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชน เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการคุ้มครองป้องกันและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม มีการส่งเสริมการปลูกป่าฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติและการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติที่ประชาชนไม่เข้าใจและเป็นอุปสรรคในการจัดการที่ดิน ทำให้ประชาชนมีการทำผิดกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและเกิดปัญหากับภาครัฐควรมีการแก้ไขกฎหมายที่มีความขัดแย้งในการปฏิบัติ เช่นป่าเสื่อมโทรมที่ราษฎรสามารถเข้าทำกินได้ แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามตัดไม้ทำลายป่า ไม่ควรมีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ไม่ควรมีการอนุโลมให้แผ้วถางจับจองเป็นเจ้าของเพราะพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์จะเป็นแหล่งพันธุ์ไม้ต่าง ๆ

การพัฒนาพื้นที่ ในพื้นที่ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนทั้งหมดการพัฒนาไม่สะดวก ต้องมีการขออนุญาตเจ้าพนักงาน

การรวมศูนย์อำนาจ การอนุมัติ อนุญาต ไม่มีการกระจายอำนาจ

แนวเขต ปัญหาจากแนวเขตป่าสงวนไม่ชัดเจนมีการทับซ้อนจากแนวเขตแดนที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดการบุกรุก ขัดแย้ง การถูกจับกุม ควรมีการสำรวจแบ่งแยกกระหว่างที่ชุมชนและที่แนวเขต

เอกสารสิทธิ์ที่ดิน การไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้เสียโอกาสในการช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถรับการช่วยเหลือจากภาครัฐได้ ความไม่มั่นคงในการมีสิทธิ์ครอบครองไม่มีเอกสารสิทธิ์ ขัดแย้งต่อหลักการมีสิทธิ์ของชุมชน การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองจึง

ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ควรมีการจัดสรรพื้นที่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติและออกใบรับรองในการครอบครองให้ราษฎร

การมีส่วนร่วม : การมีส่วนร่วมด้านการจัดการ ความไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์และการดูแลจัดการ เพราะอำนาจการจัดการเป็นของหน่วยงานรัฐฝ่ายเดียว โดยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิชุมชนมีส่วนร่วมเห็นชอบหรือคัดค้าน แม้จะกระทบชุมชนก็ตาม ด้วยไม่สามารถนำที่ดินไปเพิ่มทุนเพื่อการผลิตได้ ราษฎรไม่มีสิทธิ์คัดค้านหรือแสดงความเห็นชอบได้ แม้จะมีผลกระทบกับราษฎรโดยตรงไม่สามารถทำการเกษตรหรือก่อสร้างได้เองต้องการขออนุญาต

ความเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กับข้อเท็จจริงและสภาพความเป็นมาของพื้นที่ ปัจจุบันเป็นพื้นที่ชุมชน ที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ ร้านค้าพาณิชย์ และพื้นที่ภาคเกษตรกรรม แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าคลองสวนหมาก ป่าคลองวังเจ้า) ครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร เขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าวังน้ำเขียว ป่าโป่งก้น) ครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่า

กรรมสิทธิ์ ที่ดินอยู่อาศัยและที่ดินทำกินทางการเกษตรดั้งเดิมของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่มีกรรมสิทธิ์ในการถือครองตามกฎหมาย ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ใดๆ ได้ ควรมีการออกเอกสารสิทธิ์หรือยกเลิกป่าสงวนแห่งชาติ ควรออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ทำกินให้ราษฎรที่ถือครองที่ดินประชาชนมีความเดือดร้อนและมีผลกระทบในการดำรงชีวิตเห็นสมควรเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนเป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านการปกครองท้องถิ่น ท้องถิ่น หรือให้สามารถปลูกป่าเศรษฐกิจแบบป่าธรรมชาติที่จะสามารถให้ประโยชน์หลายๆอย่างเช่นสมุนไพร ยารักษาโรค

พื้นที่ พื้นที่ที่เป็นชุมชน ที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ ควรประกาศเขตให้ชัดเจนออกใบรับรองการครอบครองที่ถูกต้อง เป็นไปตามกฎหมาย ในส่วนของพื้นที่ที่เป็นป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดสภาพป่าแล้ว ควรนำมาจัดสรรให้ประชาชน ในส่วนที่ยังสมบูรณ์ให้รักษาป่าไว้ พื้นที่ที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ ควรประกาศเขตให้ชัดเจน ออกใบรับรองการครอบครองที่ถูกต้อง เป็นไปตามกฎหมาย ที่ป่าสงวนที่เหลืออยู่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบเชิงเขาและที่สูงชันหากจำเป็นต้องให้กำหนดมาตรการเป็นที่อยู่อาศัยโดยรักษาสภาพแวดล้อมอย่างเคร่งครัดไม่กระทบต่อสภาพแวดล้อมในส่วนในพื้นที่เกษตรกรรมต้องเป็นแบบผสมผสานเน้นไม้ผลไม้ยืนต้นที่สามารถอำนวยต่อสภาพแวดล้อม ดิน น้ำ และป่าการดูแลสุขภาพของพื้นที่ที่สามารถจัดทำสวนเกษตรหรือสถานที่สันถนาการทางการเกษตร โดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

การพัฒนา สามารถขอสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาด้านต่าง ๆ กรณีราษฎรหรือชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลานาน โดยพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหวให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (กทช.) กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาและลดแรงกดดัน โดยให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์ แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ให้ซื้อขาย จำนาย จำยโอน แต่ให้ตกทอดถึงลูกหลานได้เพื่อป้องกันปัญหาที่ดินเปลี่ยนมือ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ

พัฒนาระบบการจัดแผนที่กำหนดเขตที่ดิน โดยใช้มาตรฐานหรือมาตราส่วนเดียวกัน (One Map) ในกรณีที่อยู่อาศัยมานานควรรับรองสิทธิ์และผ่อนปรนตามมติ ครม. ในกรณีที่ดินเกษตรกรรมให้รับรองสิทธิ์และผ่อนปรนจัดทำขอบเขตที่ราษฎรถือครองให้ชัดเจน ไม่ให้มีการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม

การมีส่วนร่วม: การมีส่วนร่วมด้านนโยบาย การบริหารจัดการที่ดินโดยใช้ความร่วมมือจากทุกฝ่ายลดความซ้ำซ้อน ส่งเสริมอาชีพ เพิ่มผลผลิตทางการเกษตร มีการส่งเสริมอาชีพเพิ่มเงื่อนไขให้มีการปลูกต้นไม้ จัดสาธารณูปโภคสิ่งอำนวยความสะดวก รัฐจัดการที่ดินแบบองค์รวมโดยกำหนดเงื่อนไขจัดระเบียบการใช้ที่ดินทำกินและรับรองการอยู่อาศัยทำกินในลักษณะแปลงรวมมีการกำกับควบคุมจัดการใช้ที่ดินและป่าไม้ในเชิงการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน พื้นฟูสภาพป่าแบบการมีส่วนร่วม การสนับสนุนอัตราค่าตั้งเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ งบประมาณ การตรวจสอบให้คำแนะนำ ส่งเสริม เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

7.5 อภิปรายผล (Discussion)

7.5.1 อภิปรายผลตามวัตถุประสงค์

7.5.1.1 สภาพการณ์ ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินภาคเกษตรกรรม สรุปได้ดังนี้

1) กรรมสิทธิ์ที่ดิน การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินจึงไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ ควรมีการออกเอกสารสิทธิ์ให้ประชาชน สามารถแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หรือใช้ในทางธุรกิจได้

2) ความไม่ชัดเจนของเขตแดน ความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตแดนทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อน มีผลต่อการบุกรุกที่ป่าสงวนอยู่ตลอดเวลา จึงควรมีการแบ่งเขตแดนให้ชัดเจน ดำเนินการทำแนวเขตแดนที่ชัดเจน ป้องกันการบุกรุกและทำลาย มีมาตรการและมีการประกาศเขตแดนอย่างเป็นทางการ

3) ข้อกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ให้ประชาชนได้เข้าใจข้อกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องกฎหมาย จากการดำเนินงานของส่วนราชการมีข้อห้ามมากทำให้ราษฎรไม่สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ มีการกำหนดข้อกฎหมาย ข้อบังคับที่ชัดเจน มีมาตรการจริงจังในการลงโทษผู้บุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ

4) การมีส่วนร่วม ควรมีการบริหารโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม จากมีคณะกรรมการร่วม ทั้งรัฐ ท้องถิ่น เกษตรกรเป็นผู้บริหารจัดการการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน ควรให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเช่น การอนุญาตปลูกสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของราษฎรมีการเลือกปฏิบัติ มีมาตรการจัดการป่าต้นน้ำและมาตรการการจัดการลุ่มน้ำอย่างมีส่วนร่วม

5) สาธารณูปโภค และส่งเสริมอาชีพ มีแหล่งน้ำกักเก็บเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร มีมาตรการอนุรักษ์ดิน และน้ำ มีแหล่งกักเก็บน้ำ ฝายชะลอน้ำ เจ้าหน้ำที่มีการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานให้ประชาชนเช่น ถนน แหล่งน้ำ จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่ากับที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน มีการตั้งกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ มีการอบรมให้ความรู้ในโครงการต่าง ๆ เช่น การอนุรักษ์ดิน สร้างท่อส่งน้ำ การก่อสร้างฝายกักน้ำ ชะลอน้ำ มีการบริหารจัดการให้ประชาชนยกระดับจากพออยู่พอกินสู่ธุรกิจชุมชนในรูปกลุ่ม ส่งเสริมด้านงบประมาณและความรู้ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน

6) กฎหมายและการบังคับใช้ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา ประเภท ก เล่ม 136 ตอน 71 : 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ได้กล่าวไว้ว่า บทเรียนจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จากการบังคับใช้กฎหมาย สร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรในการถือครองที่ดินมาเป็นเวลาอันยาวนานหลายช่วงอายุคน ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง การถูกดำเนินคดีแตกต่างกันไป ในความผิด พระราชบัญญัติป่าไม้ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น มีไม้หวงห้ามปลายนานอยู่ในที่ดินของตนเอง ไม่สามารถใช้สอยได้ตามสิทธิ์ ถ้าตัดทอนนำมาใช้สอยก็มีความผิดตามกฎหมายทันที อีกทั้งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ประกาศใช้มาเป็นเวลานานมาก ไม่สอดคล้องตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน กฎหมายดังกล่าวกลับกลายเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม ขาดมาตรฐานความถูกต้อง ขาดความชอบธรรม เป็นปัญหาขัดแย้งต่อเนื่องตลอดมา ในประเด็นศึกษาดังกล่าวนี้นี้ หากรัฐดำเนินการในเรื่องนี้ ได้มีการพิสูจน์สิทธิ์ชัดเจนถูกต้อง ควรเร่งดำเนินการออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ เพื่อให้ราษฎรได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว และควรดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม กฎระเบียบหลักเกณฑ์ต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน ดำเนินการพร้อมกันทั้งประเทศ มิใช่รอคิว รอเข้าโครงการตามที่หน่วยงานของรัฐจะกำหนดเป็นคราวๆ ไป มิใช่การที่รัฐราชการจะออกเป็น มติคณะรัฐมนตรี กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อมา

บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน แก้ปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนเป็นคราวไป ควรเร่งดำเนินการออกกฎหมายรับรองสิทธิในที่ดินในกรณีดังกล่าวนี้ แม้แต่ล่าสุดรัฐได้ออกพระราชบัญญัติให้สามารถตัดไม้หวงห้ามในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์แล้วก็ตาม ก็เป็นเพียงสัญญาที่ดีที่รัฐเริ่มให้ความสำคัญในเรื่องนี้ แต่เป็นเพียงมาตรการบรรเทาทุกข์บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ควรที่จะดำเนินการให้ประชาชนพ้นทุกข์เรื่องการถือครองที่ดินมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานหลายทศวรรษ ประเด็นที่น่าเป็นห่วงของรัฐ เวลานี้รัฐได้ออกกฎหมายเพิ่มเติมหลายฉบับ ในการลงโทษเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดในพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดป่าไม้ ตัดไม้ บุกรุกแผ้วถาง เก็บหา นำออก การทำให้เสื่อมสภาพและการล่าสัตว์ เป็นต้น ทั้งในเขตป่าต้นน้ำ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือมณฑล รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และกฎระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเรื่องนี้ ก็เป็นเพียงการทุเลาหรือผ่อนปรนให้ประชาชนที่ถือครองที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ ได้รับการคุ้มครองเบื้องต้น แต่ยังคงกฎหมายเดิมอยู่อย่างปกติ หากการออกกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวจะทำให้รัฐได้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่มีการบุกรุกป่าใหม่ หรือการซื้อขายถ่ายโอนที่ดินไปเป็นของนายทุน รัฐก็สามารถออกกฎหมายกำกับและหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันเรื่องนี้ได้อีกทั้งรัฐอาจกำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรที่อยู่ในที่ดินทำกินดังกล่าว ที่ได้รับการรับรองสิทธิในที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย ได้มีจิตสำนึกตระหนักในการมีส่วนร่วมในการรักษาป่าดูแลป่า ยึดหลัก “ฟื้นฟู ปกป้อง และรักษาป่า” กำหนดความร่วมมือในการร่วมกันปลูกป่าให้เพิ่มขึ้น ดูแลรักษาป่า ป่ารอยต่อ ป่ากันชน ป่าชุมชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม รมรณรงค์ให้ราษฎรตระหนักถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมรักษาทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้มากยิ่งขึ้น ไม่บุกรุกป่าใหม่ อีกทั้งกำหนดมาตรการการสงวนรักษาที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยดังกล่าว เพื่อมิให้ตกไปอยู่ในมือนายทุนหรือเป็นไปเพื่อการค้าการซื้อขายเปลี่ยนมือจากเจ้าของเดิม ช่องว่างของกฎหมายเป็นปัญหาสังคม ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมยังคงดำรงอยู่ รอคการแก้ไข รอคการเยียวยา ขณะเดียวกันรอคการประทุนำไปสู่กรณีพิพาทเรียกร้องขอความเป็นธรรมอยู่เนื่อง ๆ เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐจะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจเด็ดขาด เพื่อธำรงไว้เพื่อความถูกต้องชอบธรรม เพื่อความสงบสุขและผลประโยชน์ของประเทศและสังคมโดยรวม อุปสรรคขัดขวางการปฏิรูปประเทศเกิดจากหลายปัจจัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ตัวบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐของผู้เกี่ยวข้อง ที่ยังติดขัดในวัฒนธรรมองค์กร การทำงานแบบเก่า ๆ ความคิดความเชื่อแบบเก่าในเชิงอนุรักษ์จนไม่อาจมองยอมรับในความเป็นจริงของโลกปัจจุบัน เพียงความกังวลใจว่าหากมีการยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ หรือการออกกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ราษฎรในประเด็นดังกล่าว อาจจะนำไปสู่การบุกรุกที่ดินใหม่ของราษฎร การบุกรุกป่าใหม่ มีการซื้อขายที่ดิน ที่ดินจะถูกเปลี่ยนมือ

จากรายการทั่วไปตกไปเป็นของนายทุน เป็นต้น รัฐย่อมต้องมีมาตรการและวางมาตรการใหม่ในการบังคับกำกับดูแลป่าและเขตป่าอนุรักษ์ได้อย่างรัดกุม อีกทั้งในเวลานี้มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และมีการออกกฎหมายใหม่ล่าสุด กำหนดบทลงโทษรุนแรงและครอบคลุมมากขึ้น

7.5.1.2 กฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของป่าสงวนแห่งชาติที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของคน

อย่างไรก็ตามงานศึกษานี้ไม่ได้ศึกษาจากแง่มุมของกฎหมายอย่างตายตัว หากแต่ศึกษาการบังคับใช้กฎหมายกับวิถีชีวิตของคน ข้อค้นพบของงานวิจัยจึงพบว่าปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ มีดังต่อไปนี้

1) นโยบายของรัฐ ราษฎรอาศัยอยู่ทำกินในเขตพื้นที่ป่ามานาน อยู่อาศัยมาก่อนมติกรม. 30 มิถุนายน 2541 บางส่วนอาศัยอยู่ทำกินมาก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หลายพื้นที่และหลายชุมชน การเข้าสู่ระบบการจัดที่ดินภายใต้ นโยบายของรัฐ เช่น กรมป่าไม้มีโครงการออกเอกสารสิทธิ (สทก.) แต่โครงการไม่แล้วเสร็จจบสิ้นกระบวนการทำให้ประชาชนในพื้นที่ยังอยู่ในสถานะผู้บุกรุก ถือครองที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายในปัจจุบัน และนโยบายของรัฐบาลหรือมติกรม. เช่น (1) การคุ้มครองผืนผืนผืนปรนให้ราษฎรอาศัยอยู่ในเขตป่าได้โดยไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีเป็นเหตุหนึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ (2) นโยบายรัฐแต่ละช่วงเวลาไม่สอดคล้องกัน (3) กฎหมายที่ใช้อยู่ไม่ทันสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันการใช้อกฎหมายไม่ชัดเจน ต้องระบุให้ชัดเจนและต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน ประชาชนที่มีที่ดินอยู่ในบริเวณเดียวกันได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน บางรายถูกดำเนินคดี บางรายได้รับสิทธิ

2) เจ้าหน้าที่ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน เช่น ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีจำนวนมากแต่กำลังเจ้าหน้าที่มีน้อย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานโดยจับผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ทั้งหมด เช่น (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ละเลย ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ เกิดความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม กรณีที่เกิดปัญหามากที่สุด คือ ความล่าช้าในการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาคดีของตำรวจ อัยการ และศาล โดยเฉพาะในคดีอาญาซึ่ง ทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ โดยรับสินบนหรือเห็นแก่พวกพ้อง ซึ่งเป็นการตอบแทนในการที่ตนใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งอันมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคลที่ให้ผลประโยชน์แก่ตน

3) ราษฎรขาดความรู้ด้านกฎหมายป่าไม้ ราษฎรขาดความรู้ด้านกฎหมายป่าไม้ทำให้ละเมิดกฎหมาย ราษฎรไม่เคารพหรือไม่เกรงกลัวกฎหมาย มีการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่า โดยมีแนวคิดต่อไปรัฐก็ต้องจัดสรรที่ดินให้ราษฎรขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมาย และไม่เคารพสิทธิของผู้อื่นมุ่งผลประโยชน์ตน เช่น (1) แนวเขตพื้นที่ไม่ชัดเจน แนวเขตพื้นที่ไม่ชัดเจนทำให้ราษฎรบุกรุกที่ ความไม่ชัดเจนของเขตแนวพื้นที่ แม้ปัจจุบันจะมีเทคโนโลยีดาวเทียม (GPS) แต่ปัญหาด้านแผนที่ยังคงปรากฏอยู่ การทับซ้อนกันของที่ดินรัฐกับเอกชน (2) นายทุน การเข้ามาซื้อที่ดินของกลุ่มนายทุนทำให้มีการบุกรุกที่ (3) ระบบฐานข้อมูล ระบบฐานข้อมูลที่ดิน ป่าไม้ ไม่สมบูรณ์ มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

ผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พบว่า

1) ปัญหาการบุกรุก ปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้มาก โดยเฉพาะการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จนทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดน้อยลงซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติหลายประการ อาทิเช่น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนเกิดภัยธรรมชาติทำลายทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน รัฐได้มีมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายหลายประการสนับสนุนให้การดำเนินการป้องกันปราบปรามการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีประสิทธิภาพขึ้น ปัญหากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นจริงทั้งกรณีการได้มาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การบุกรุกทำลายป่าจะขาด โอกาสรักษาสมดุลธรรมชาติ แหล่งฟอกอากาศที่ดีของชุมชน

2) นโยบายของรัฐในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ มาตรการต่าง ๆ ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายมีอุปสรรคและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย นโยบายของรัฐไม่มีความแน่นอน ไม่มีความต่อเนื่อง มีลักษณะเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าเท่านั้น

3) องค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเองมีอุปสรรคและปัญหาทั้งภายในและในระหว่างองค์กรที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน จากการทำมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้กฎหมายที่ไม่เต็มที่ทำให้เกิดการไม่เคารพกฎหมาย มีการบุกรุกอย่างต่อเนื่องและยาวนาน เหลือพื้นที่ป่าเพียงร้อยละ 55 ของประเทศการใช้กฎหมาย ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน ขาดความร่วมมือ และกระทบต่อการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่ การสั่งการไม่ชัดเจน เช่น การทวงคืนผืนป่าในพื้นที่แปลงใหญ่ ขาดการตรวจสอบพื้นที่การถือครอง

4) ตัวกฎหมายสำหรับในเรื่องของบทบัญญัติกฎหมายนั้นมีหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากต่อผู้บังคับใช้กฎหมายและทำให้เกิดปัญหาในเรื่อง

ความรู้ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน อัตราโทษทางอาญาที่หนักขึ้นและสูงขึ้น ทำให้ราษฎรที่อยู่ติดแนวเขตที่ขาดเจตนาในการทำผิดแต่ทำไปเพื่อการดำรงชีพ จะรับโทษหนัก ซึ่งกฎหมายมุ่งดำเนินการกับนายทุนที่บุกรุก หากทุกคนทำผิดก็ต้องบังคับใช้เช่นกัน ถ้าราษฎรรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ ไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติจะไม่เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ใดๆ ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของตน กฎหมายไม่มีความชัดเจนก่อให้เกิดความขัดแย้ง

5) ราษฎรไม่เข้าใจและไม่รู้กฎหมาย ความไม่เข้าใจและไม่รู้รายละเอียดของกฎหมาย ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) กรรมสิทธิ์ ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไปยังทายาทตามกฎหมาย ปัญหาขอบเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด ไม่สามารถลงทุนประกอบการในการสร้างโครงการขาดโอกาสในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ขาดความมั่นใจในการใช้สิทธิ์ครอบครองผลผลิตในที่ดินครอบครอง เช่น การปลูก การตัดต้นไม้ เพราะกลัวการผิดกฎหมาย และการถูกจับกุม การปรับไม่มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือ เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดินของตน

7.5.1.3 แนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1) รัฐควรมีการบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม โดยมีข้อพิจารณาคือ

1.1) สิทธิและขอบเขตพื้นที่ ต้องมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ดินทำกินร่วมกัน และเป็นการให้สิทธิทำกินมิให้เอกสารสิทธิแต่สามารถตกทอดทายาทได้โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหของเกษตรกรที่อาศัยทำกินในเขตป่าที่ไม่ถูกต้อง โดยอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายในลักษณะแปลงรวมสามารถเปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ได้รับสิทธิและการช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐเทียบเท่ากับผู้ที่ถือครองที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างถูกต้อง รัฐควรมีการออกเอกสารสิทธิ์ทำกิน เอกสารสิทธิ์ผู้ครอบครอง โดยมีการควบคุมดูแลการอนุญาตการใช้ที่ดิน

1.2) การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการทุกหน่วยงานให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน ควรรวบรวมหน่วยงานที่ทำงานบริหารจัดการที่ดินที่มีหน่วยงานดูแลมากถึง 11 หน่วยงาน เช่น หน่วยงานในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ป่าไม้ กรมที่ดิน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ราชพัสดุ ให้มีหน่วยงานจำนวนน้อยลง ส่งเสริม สนับสนุน การปลูกต้นไม้ ส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาการมีส่วนร่วม

ของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการป่าสงวนแบบบูรณาการ ส่งเสริมการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์ตามนโยบายรัฐ เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การฟื้นฟูผืนป่า

1.3) กฎหมาย บทลงโทษในการทำผิดในเขตป่าสงวน มีการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนมีพื้นที่ทำกินที่ถูกต้องมีกฎหมายรองรับ มีมาตรการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากร ดิน น้ำและป่าไม้ ไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่ม มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินในป่าสงวนให้ราษฎรในพื้นที่พร้อมทั้งมีการให้ความรู้ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพิ่มเติมด้วย

2) การออกกฎหมายรับรองสิทธิที่ดิน

2.1) รัฐควรออกกฎหมายรับรองสิทธิทำกินสิทธิในการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ปัจจุบันไม่มีสภาพความเป็นป่าเหลืออยู่ พบว่า 1) กฎหมาย ควรออกกฎหมายรับรองสิทธิทำกิน สิทธิในการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ปัจจุบันไม่มีสภาพเป็นป่าเหลืออยู่ ภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (คทช.) โดยการกำหนดสิทธิในที่ดินในรูปแบบของการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์อย่างถูกกฎหมายแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน ไม่ให้ซื้อขาย จำหน่าย จ่ายโอน แต่ให้ตกทอดถึงลูกหลานได้เพื่อป้องกันปัญหาที่ดินเปลี่ยนมือ เช่น รัฐควรออกกฎหมายรับรองสิทธิทำกินสิทธิในการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ปัจจุบันไม่มีสภาพความเป็นป่าเหลืออยู่ เพื่อความมั่นคงในการครอบครองที่ดินทำกิน เพราะถ้าประชาชนไม่เข้าใจข้อกฎหมายจะมีการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น การออกเอกสารสิทธิจะช่วยให้ประชาชนสามารถนำไปใช้ในการขอใช้สิทธิอื่น ๆ ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบของภาครัฐเพื่อลดความขัดแย้งและปัญหาแนวเขตที่ชัดเจน

2.2) ตรวจสอบพื้นที่ ควรมีการตรวจสอบพื้นที่แต่ละแปลงด้วยภาพถ่ายทางดาวเทียมย้อนหลังดูการเข้าทำกินหากพื้นที่ไม่มีสภาพป่าสมบูรณ์ควรผ่อนปรนให้ทำกินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยมีการรังวัดแบ่งแปลง ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้รับรองสิทธิในกรณีมีการพิสูจน์สิทธิแล้วมีการครอบครองใช้ประโยชน์มาอย่างต่อเนื่องและไม่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศ ซึ่งการรับรองสิทธินี้ไม่ใช่การออกเอกสารสิทธิรัฐควรออกกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการทำไร่เลื่อนลอย กำหนดพื้นที่ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการบุกรุกที่เพิ่มมากขึ้น เช่น (1) รัฐควรอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยกำหนดค่าธรรมเนียม หากทำผิดกฎหมายสามารถยกเลิกเพิกถอนการอนุญาตได้ หรือให้ปลูกต้นไม้ในพื้นที่แทนการชำระค่าธรรมเนียมอนุญาตได้ ออกเอกสารสิทธิเพื่อความมั่นคงในการประกอบอาชีพตามความเหมาะสม ไม่ต้องกังวลกับการถูกดำเนินคดี และสามารถ

รับสิทธิ์ต่าง ๆ ตามกฎหมายได้ (2) รัฐควรออกกฎหมายรับรองสิทธิทำกินให้กับบุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกิน ไม่มีที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยต่อปีไม่เกิน 50,000 บาท ต่อคน บรรลุนิติภาวะ มีถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด เงื่อนไข รับรองสิทธิในการครอบครองที่ดินให้แก่ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ปัจจุบันไม่มีสภาพป่าเหลืออยู่

3) ความชัดเจนในการออกกฎหมายสิทธิ์ที่ดิน

ความชัดเจนในการออกกฎหมาย เพื่อรองรับในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยที่ทำกิน และหรือการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ดินเขตชุมชน ที่ดินภาคเกษตรกรรม การเพิกถอนกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาต่อการออกกฎหมายรับรองสิทธิให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างไร พบว่า

3.1) กรรมสิทธิ์ควรมีการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดที่ดินของชุมชนให้ความสำคัญและมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกคืบเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอนุญาตให้อยู่อาศัยอย่างถูกต้องในลักษณะแปลงรวม ไม่บุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มเติมไม่ให้ซื้อขาย จำนาย จ่ายโอน แต่ให้ตกทอดถึงลูกหลานได้ ภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (คทช.)

3.2) กฎหมาย ควรมีการออกเอกสารการถือครองสิทธิ์ที่ชัดเจน มีความไม่ชัดเจนในการออกกฎหมาย ควรมีกฎหมายที่ชัดเจนในการพัฒนาที่ดินของชุมชนพื้นที่ที่ทำกินของประชาชนที่ทำกินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติควรให้สิทธิ์ในส่วนนั้น เพื่อรองรับในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นชุมชน ที่อยู่อาศัยที่ทำกินของราษฎรที่เข้ามาอยู่ก่อนควรมีการออกเอกสารสิทธิ์ให้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สามารถตกทอดเป็นมรดกยังทายาทได้ ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย

3.3) การเพิกถอน ความชัดเจนในการเพิกถอนกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติยังไม่มีมีความชัดเจนในปัจจุบันเพราะยังมีพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ แต่มีการปรับปรุงระบบที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรตามหลักการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การครอบครองที่ดินของรัฐเป็นสิ่งผิดกฎหมายและเอาเปรียบสังคมและผู้คนที่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงไม่สมควรให้กรรมสิทธิ์ การรับรองสิทธิ์โดยอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นการเพียงพอแล้ว ไม่ต้องมีการเพิกถอนกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ หรือการเพิกถอนกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาต่อการออกกฎหมายรับรองสิทธิให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ควรเพิกถอนกฎหมายที่เป็นปัญหาในการครอบครองที่ดิน

3.4) การดูแล พัฒนา เพื่อเป็นการควบคุม ดูแล รักษาที่ดินของรัฐ การพัฒนาเชิงสังคม อาจมีการประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเฉพาะแห่ง พื้นที่ทำการเกษตร การเพาะปลูกที่อยู่อาศัยมีความชัดเจน เพื่อลดการบุกรุกที่และการเข้ามาใช้ประโยชน์ของนายทุน ควรมีกฎหมายที่ชัดเจนในการพัฒนาที่ดินของชุมชนพื้นที่ที่ทำกินของประชาชนที่ทำกินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรให้สิทธิในส่วนนั้น ไม่ต้องมีการเพิกถอนกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ มีแนวทางการดำเนินงานของรัฐในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนเป็นการช่วยเหลือราษฎร โดยมีการควบคุมระบบนิเวศน์ให้สมดุล ลดปัญหาโลกร้อนและปัญหาน้ำท่วม ความไม่ต่อเนื่องไม่ชัดเจนและล่าช้า จัดระบบ แบ่งเขตพื้นที่ป่าสมบูรณ์และพื้นที่ป่าว่างเปล่าให้ชัดเจน ไม่ให้มีการถางป่าเพื่อครอบครองที่โดยเด็ดขาด ควรมีการจัดพื้นที่บางส่วนให้ราษฎรใช้ร่วมกัน เช่น ป่าชุมชน 5) หน่วยงานรับผิดชอบ หน่วยงานรับผิดชอบควรแก้ไขปัญหาให้เกิดความชัดเจนเร็วขึ้นในการออกกฎหมายรองรับในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ประชาชนอยู่อาศัย ทำกินและทำการเกษตรในที่ดินนั้นมา ยาวนาน เพื่อการพัฒนาที่ดินเขตชุมชน เพื่อไม่ให้เสียโอกาสในการช่วยเหลือจากภาครัฐ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ความชัดเจนในการออกกฎหมาย เพื่อรองรับในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นชุมชนที่ อยู่อาศัย ที่ทำการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ดินเขตชุมชน ที่ดินภาคเกษตรกรรมควรออก กรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่อาศัยและที่ดินทำกินอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามสิทธิ เพื่อรองรับใน กรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของราษฎรที่เข้ามาอยู่ก่อน อย่างถูกต้องกฎหมาย ให้สามารถตกทอดไปยังทายาทได้ ต้องการให้ออกกฎหมายให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนพื้น จากแนวเขตอุทยาน

แนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ ควรเป็นอย่างไร พบว่า 1) กรรมสิทธิ์ การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมรวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตาม ศักยภาพของพื้นที่ (ตลาด, เงินทุน) ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำในชั้น คุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 และ 2 ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม โดยน้อมนำแนวพระราชดำริที่ เกี่ยวข้อง เช่น โครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ มาพัฒนาและดูแลหมู่บ้าน ที่อยู่ในพื้นที่ป่า พื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชน เพื่อ ป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ยากไร้ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐ และ คทช. กำหนด เรียกชื่อว่า “การจัด

ที่ดินทำกินให้ชุมชน” 2) การมีส่วนร่วมมีการจัดฐานข้อมูลแนวเขตที่ชัดเจนในมาตรฐานหรือมาตราส่วนเดียวกัน จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน นำประเด็นปัญหามาร่วมคิดกำหนดแนวทางการบริหารจัดการและแก้ไขร่วมกัน บนหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใส 3) จัดทำแนวเขต ควรมีการจัดทำแนวเขตอย่างชัดเจน พื้นที่ทับซ้อนสามารถใช้ประโยชน์ทำการเกษตรทำไร่ แต่ไม่สามารถปลูกสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อลดการบุกรุกขยายพื้นที่เพิ่ม จากสภาพพื้นที่ดั้งเดิมเป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ ต่อมารายการบุกรุกเข้ายึดครองแผ้วถางเพื่อทำการเกษตรและที่อยู่อาศัย ดังนั้นพื้นที่ทับซ้อนในป่าสงวนไม่มีแต่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพป่าเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามการเปลี่ยนแปลงได้ 4) กฎหมาย แก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหาขัดแย้งให้มีการลงนาม แบบสัญญาประชาคมร่วมกันก่อนมีการออกกฎระเบียบ ออกเอกสารสิทธิให้ประชาชนให้มีการยกเลิกพื้นที่บางส่วนของเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่ประชาชนครอบครอง ให้ยกเลิกป่าเสื่อมโทรมในป่าสงวนแห่งชาติ ควรจัดทำแนวเขตของอุทยานอย่างชัดเจน การประกาศกฎหมายอย่างชัดเจน การออกเอกสารสิทธิให้ประชาชนได้ดำรงชีวิต ประกอบอาชีพได้อย่างมั่นใจ 5) การจัดฐานข้อมูลแผนที่แนวเขตมาตรฐานหรือมาตราส่วนที่กำหนดนั้น ทั้งของกรมป่าไม้และกรมที่ดินควรเป็นมาตรฐานรูปแบบเดียวกัน

แนวทางการพัฒนา การลงทุน การเพิ่มมูลค่าของที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พบว่า 1) กฎหมาย มีข้อกฎหมายที่ชัดเจนให้ประชาชนอยู่ร่วมกับป่าได้ ร่วมกันพัฒนาปลูกป่า จัดทำแนวป้องกันไฟป่า ไม่บุกรุกป่า ในส่วนที่หมดสภาพป่าและทำการเกษตรอยู่แล้วให้มีการอนุญาตใช้พื้นที่มีหนังสือรับรอง เอกสารสิทธิที่ถูกต้อง และมีการควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ มีวิธีการในการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติคือ ให้แต่ละหน่วยงาน 2) แนวเขต กำหนดเขตแดนที่ชัดเจน ปักหลักแนวเขตพื้นที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน ทำแผนที่เพื่อเป็นข้อตกลงร่วมกันและทำความเข้าใจกับราษฎรที่ครอบครองที่ดินให้เกิดความเข้าใจ ชัดเจนตรงไปตรงมาสามารถตอบคำถามประชาชนได้ มีการจัดสรรพื้นที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิ์ครอบครองที่ดินและอนุรักษ์พื้นที่ป่าเดิมที่กันแนวเขตออกจากพื้นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของราษฎรอย่างชัดเจน ดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของราษฎรและองค์กรในเรื่องที่ดินเพื่อการอาศัยและที่ดินทำกินหรือการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ประชาชนอาศัยได้อย่างยั่งยืน ไม่เกิดข้อขัดแย้ง 3) ปัญหาและอุปสรรคในการเพิ่มทุน เพิ่มการผลิตกับสถาบันการเงินเป็นปัญหาที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ในที่ดินป่าสงวน ไม่สามารถทำนิติกรรมสัญญากับสถาบันการเงินได้ ที่ดินในเขตป่าสงวนไม่สามารถนำไปเพิ่มทุน ไม่สามารถ เพิ่มการผลิตกับสถาบันการเงินใด ๆ ได้

กรณีเขตป่าสงวนแห่งชาติปัจจุบันเป็นเขตชุมชนเมือง ที่อยู่อาศัย ร้านค้าพาณิชย์ สถานที่ราชการ สมควรเพิกถอนเขตป่าสงวนหรือไม่ อย่างไร ข้อค้นพบของงานวิจัยต่อคำถามนี้คือ การเพิกถอน มีความคิดเห็นทั้งเห็นสมควรเพิกถอนเขตป่าสงวนและไม่ควรเพิกถอนเขตป่าสงวน ในส่วนที่ต้องการเพิกถอนเห็นว่า สมควรเพิกถอนเขตป่าสงวน เพราะ ประชากรเพิ่มมากขึ้นชุมชนในพื้นที่ขยายออกไปเรื่อย ๆ ต้องมีการพัฒนาชุมชนและความเจริญจะเข้าชุมชนได้มากขึ้น สมควรเพิกถอนเขตป่าสงวน เพราะหน่วยงานราชการได้ดำเนินการรับรองที่อยู่อาศัยและจัดตั้งหมู่บ้านมาก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ส่วนที่เห็นว่า ไม่ควรเพิกถอนเขตป่าสงวน เพราะมีป่าสงวนมีป่าชุมชนที่สนับสนุนส่งเสริมเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ ไม่ควรเพิกถอนเขตป่าสงวน เพราะป่าชุมชนยังเป็นแหล่งรวมอาหารธรรมชาติจำนวนมาก และพื้นที่ชุมชนยังคงอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนได้อย่างเป็นปกติ กรณีเขตป่าสงวนแห่งชาติปัจจุบันเป็นเขตชุมชนเมือง ที่อยู่อาศัย ร้านค้าพาณิชย์ สถานที่ราชการ

7.5.2 อภิปรายผลตามวรรณกรรม

ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของกิตติคุณ นุสัด (2561) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บทบัญญัติในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีลักษณะห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองไปยังเกษตรกรรายอื่น จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงปัญหา กรณีเกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิ์ ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองไม่ทำตามวัตถุประสงค์ของที่ดิน ปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นจึงสมควรศึกษาแนวทางในการแก้ไขและพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับหลักความเป็นจริงกับสังคมไทยในปัจจุบัน และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศต่อไปจากการศึกษาพบว่ากรณีเกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินปฏิรูป เพื่อเกษตรกรรมจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือเกษตรกรดังกล่าวขาดศักยภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดินปัญหาดังกล่าวเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรฝ่าฝืนกฎหมายมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยการจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ผู้อื่นที่มีโชทายาทโดยธรรม หรือให้กับผู้อื่นที่มีโชเกษตรกร อีกทั้งเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ที่มีหน้าที่และมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมมีจำนวนน้อยไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง ปัญหาที่กล่าวมานี้เป็นเหตุให้ที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองจาก ส.ป.ก. ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อสังคมในทุกด้านโดยเฉพาะ

ด้านเศรษฐกิจดังนั้นการแก้ไขกฎหมายมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ ในที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม และเป็นการลดปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง โดยฝ่าฝืนกฎหมายโดยให้การโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองนี้เป็นสัญญาต่างตอบแทน ระหว่างเกษตรกรกับเกษตรกร อีกทั้งยังเป็นการดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมคือ การให้ที่ดินนั้นเป็นแหล่งสร้างผลผลิตทางเกษตรกรรมให้กับประเทศต่อไป

นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับแนวคิดของ ลิจิต ชิรเวดิน (2007) สำนักนี้เน้น โครงสร้างส่วนล่างทางเศรษฐกิจ “กล่าวคือเห็นว่าทุกอย่างถูกเศรษฐกิจกำหนดโดยไม่มองดูปัจจัยอื่น ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์ ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่แนบแน่นเป็นเนื้อเดียวกับสังคม” การจัดการที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินเป็นทั้งอุดมคติและวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันอย่างเท่าเทียม และได้รับการยอมรับของสังคม (กลุ่มนักวิชาการกลุ่มนี้เริ่มต้นขึ้นโดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา สุทธิ ประศาสน์ เศรษฐ และปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์) ประเด็นข้อควรพิจารณา: ราษฎรที่ถือครองที่ดินในป่าสงวนส่วนใหญ่เป็นภาคเกษตรกรรม จัดอยู่ในภาคเศรษฐกิจส่วนล่างของประเทศ ส่วนสำคัญของระบบฐานเศรษฐกิจฐานใหญ่ของประเทศเป็นจุดเริ่มต้นของปัจจัยการผลิตที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ที่รัฐควรให้ความสำคัญ ประเด็นปัญหาที่ศึกษาหากรัฐกำหนดนโยบายที่ชัดเจนย่อมส่งผลในการขับเคลื่อนประเทศ นำไปสู่การปฏิรูปประเทศอย่างยั่งยืน แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ การบังคับใช้กฎหมายในบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในบางกลุ่ม ถึงแม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดถึงสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนชาวไทยไว้อย่างชัดเจนก็ตาม เช่น สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่จากผลของการบังคับใช้กฎหมายในบางครั้งก็มิได้คำนึงถึง มิได้มีการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันกระทบต่อสิทธิที่ประชาชนควรจะได้รับ ดังเช่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2559 ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชนในเขตพื้นที่ อันเคยเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินมาแต่ก่อนในท้ายที่สุดจึงกลายเป็นปัญหาของการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินแก่ประชาชน การอธิบายเรื่องสิทธิและเสรีภาพนี้สามารถอธิบายได้จาก 3 แนวคิด ดังนี้ (1) แนวคิดความต้องการของมนุษย์ (2) แนวคิดความเป็นธรรมในสังคม และ (3) แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ และ (ธนาชัย สุทธอนันตชัย, ม.ป.ป., น.53-55) กล่าวว่ นโยบายการจัดการที่ดินที่ศึกษาจากหน่วยปฏิบัติ คือ ศึกษาจากโครงการที่กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปฏิบัติ แยกเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ และนโยบายที่ไม่มีผลในการปฏิบัติ กล่าวคือ 1) นโยบายที่ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน หรือแผนปฏิบัติการบริหารจัดการ

ที่ดินของรัฐ กรณีบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน สาระสำคัญก็คือ นำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนบุกรุกทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว (ซึ่งโดยปกติเป็นความผิดตามกฎหมาย) มาจัดสรรให้แก่ประชาชน โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราคาถูก กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาอนุมัติแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน เพื่อตอบสนองนโยบายดังกล่าว เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2547 และกรมที่ดินได้แจ้งเวียนแผนปฏิบัติการฯ และสั่งการให้จังหวัดทั่วประเทศสำรวจแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ทุกแปลง และได้ดำเนินการมาทุกปีจนถึงทุกวันนี้ 2) นโยบายที่เห็นว่าไม่มีผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ การดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้าง ตามมาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน หลักการสำคัญมาตรานี้ คือ การให้สำรวจว่าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก หรือ น.ส. 3) หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกันให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ และรัฐสามารถนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้แก่ราษฎรได้ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่บังคับใช้กฎหมายนี้มา 55 ปี ยังไม่มีที่ดินแปลงใดถูกดำเนินการตามมาตรานี้เลย

เมื่อเกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมและกำหนดเขตสงวนหวงห้ามส่งผลให้ชาวบ้านผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าทั้งก่อนและภายหลังที่รัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ได้รับผลกระทบ อีกทั้งรัฐไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยทำกินหรือทำประโยชน์ของชาวบ้าน หรือแม้กระทั่งสิทธิซึ่งตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาอย่างเป็นทางการ ดังนั้นแม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 จะได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ด้วยสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาจึงไม่อาจถูกแก้ไขหรือบรรเทาได้ สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสังคมปัจจุบัน ไม่มีความรัดกุมและการบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพอีกด้วย (จรุงใจ แก้วก้อ และพินิจ ทิพย์มณี, 2562)

กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน คนจนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง (ธรรมวิทย์ เทิดอุดมธรรม, 2562)

ความเห็นผู้วิจัย: “ควรจะได้แก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพื่อให้สิทธิแก่ชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยมาก่อนและต้องเสียสิทธิสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณา การได้สิทธิอยู่อาศัยทำกินต่อไป และบัญญัติให้สิทธิในการอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตกทอดไปยังทายาทอย่างเป็นธรรม”

7.6 ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

7.6.1 ข้อเสนอแนะในภาพรวม

ข้อเสนอแนะในการจัดการในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติพบว่า

การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ไม่ควรจำกัดเพียงภาครัฐหรือภาคเอกชนบางรายเท่านั้น ควรจะปลูกจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง ให้เกิดความรู้สึกรักใคร่และหวงแหนด้วยการผลักดันนโยบายป่าชุมชน เพื่อให้ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงได้ตระหนักรู้ ดูแล อนุรักษ์ รักษา และใช้ประโยชน์ป่าไม้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงชุมชนได้ตามสมควร

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ออกมาบังคับใช้ โดยมาตรา 4 “ให้มีคณะกรรมการหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “คทช.” เพื่อทำหน้าที่ กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งแนวทางการดำเนินงานส่วนหนึ่งเป็นการจัดที่ดินทำกินรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเป็นแนวทางนโยบายในการแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนตามนโยบายรัฐบาลหรือ คทช. และในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.) จังหวัด ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลอยู่แล้ว

ประชาสัมพันธน์ ให้ความรู้ความเข้าใจ ให้มีการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้อยู่อาศัยทำกินออกกฎหมายอำนวยความสะดวก ส่งเสริมการพัฒนา พัฒนารายได้ เพิ่มผลผลิต การเกษตร หาพืชเกษตรใหม่ๆ มาทดแทน บริหารจัดการพื้นที่ดินป่าไม้ให้สอดคล้องกับสภาพความจริงในปัจจุบัน ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและบทลงโทษการบุกรุกป่า

ความชัดเจนของพื้นที่ รัฐควรสำรวจพื้นที่ให้ชัดเจน เพื่อความเป็นธรรมของทุกฝ่ายในการครอบครองที่ดิน ควรแยกเขตพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ชัดเจน ควรแยกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและพื้นที่สมบูรณ์ในป่าสงวนแห่งชาติออกจากกันอย่างชัดเจนและออกเอกสารสิทธิ์ให้

ประชาชนครอบครอง ตั้งแต่คณะกรรมการดูแลการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าที่ยั่งยืนในการดำรงชีพตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

เอกสารสิทธิ ให้รัฐออกเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินแก่ประชาชนหรือให้มีการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ หรือยกเลิกพื้นที่บางส่วนไม่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

อำนาจเจ้าหน้าที่ ควรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลควบคุม โดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ดูแลในระดับ เพราะเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและแก้ไขได้ตรงจุด ควรจัดแนวเขตที่ชัดเจนระหว่างป่ากับชุมชน

7.6.2 ข้อเสนอแนะในงานวิจัย

1) ควรนำผลการศึกษากิจการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษาพื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดนครราชสีมา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนการจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติของแต่ละจังหวัดและผลักดันให้มีการเปิดเวทีปรับสมดุลระหว่างการดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงกับการใช้พื้นที่การอยู่อาศัยการเลี้ยงชีพ ที่ไม่ทำลายธรรมชาติทั้งป่าไม้ แหล่งน้ำและสร้างรูปแบบการอยู่ร่วมกันของคนและธรรมชาติแบบยั่งยืน และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

2) ควรมีการศึกษาหาแนวทางในการแก้ไข และพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับหลักความเป็นจริงกับสังคมไทยในปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบวิถีชีวิตใหม่บนการขับเคลื่อนของเวทีระดับภูมิภาค และระดับโลก

7.6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ด้านกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ควรมีการพิจารณาทบทวนการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาการตกทอดสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การออกเอกสารสิทธิ โดยตั้งคณะกรรมการดูแลการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าที่ยั่งยืนในการดำรงชีพตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

2) ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ส่งเสริมให้ภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนสามารถบูรณาการการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน ควรมีกระบวนการปลูกจิตสำนึกของประชาชนที่อยู่อาศัยให้เกิดความรู้สึกรักใคร่และหวงแหนผืนแผ่นดิน ทั้งนี้ควรมีการดำเนินนโยบายการผลักดันนโยบายป่าชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ได้ตระหนักรู้ดูแลอนุรักษ์

รักษา ใช้ประโยชน์ป่าไม้ทั้งที่อยู่อาศัยและบริเวณใกล้เคียงชุมชน ได้อย่างเหมาะสม และสมควรแก่กรณี

3) ด้านการประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจ โดยการประชาสัมพันธ์ ให้แก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยทำกิน ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและบทลงโทษการบุกรุกป่า ประชาชนควรรับรู้และมีข้อมูลที่ต้องการ ทันสมัย ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็ควรดำเนินการคู่ขนานด้วยการออกกฎหมายอำนวยความสะดวก ส่งเสริมการพัฒนา พัฒนารายได้ เพิ่มผลผลิต การเกษตร หาพืชเกษตรใหม่ๆ มาทดแทน บริหารจัดการพื้นที่ดินป่าไม้ให้สอดคล้องกับสภาพความจริงในปัจจุบัน

4) ด้านการสำรวจพื้นที่ที่มีความชัดเจน ภาครัฐควรมีการสำรวจพื้นที่ให้ชัดเจน เพื่อความเป็นธรรมของทุกฝ่ายในการครอบครองที่ดิน ควรแยกเขตพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ชัดเจน ควรแยกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและพื้นที่สมบูรณ์ในป่าสงวนแห่งชาติออกจากกันอย่างชัดเจนและออกเอกสารสิทธิ์ให้ประชาชน

5) ด้านการพัฒนาพื้นที่ดิน โดยเฉพาะเขตป่าสงวน ควรมีมาตรการในสองส่วนทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ในส่วนของภาครัฐควรพัฒนาพื้นที่ดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งธาตุอาหารและน้ำ การพัฒนาพื้นที่ดินจะเป็นแนวทางการใช้ที่ดินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น สามารถกำหนดนโยบายในพื้นที่แต่ละประเภทได้อย่างเหมาะสม จุดมุ่งหมายของการพัฒนาพื้นที่ดินคือเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น การส่งเสริมระบบวนเกษตร การปลูกป่าตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ ปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับในเชิงเศรษฐกิจจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมในการรักษาป่า ภาครัฐและภาคประชาชนต้องร่วมมือกันสร้างชุดความรู้เรื่องมาตรการการอนุรักษ์ดินและน้ำ ควบคุมผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม ควบคุมการใช้ที่ดินและป่าไม้ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน และแพร่กระจายความรู้ออกไปในทุกช่องทางและทุกรูปแบบเพื่อไม่ให้มีการบุกรุกขยายพื้นที่ ในขณะที่ภาครัฐดำเนินการด้านกฎหมาย ประชาชนก็ต้องเคารพในสิทธิและหน้าที่ของตน ด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ สภาพการณ์จึงจะสมดุลและเกิดความสุขสันติ

7.7 บทส่งท้าย

ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นมหากาพย์มายาวนาน ผ่านกระแสข่าวกรากทางการเมืองมาทุกยุคทุกสมัย ผ่านการออกกฎหมายฉบับแล้วฉบับเล่าที่บังคับใช้ให้มีการปฏิบัติตาม และกฎหมายเหล่านั้น

บางฉบับบางมาตราก็มีความขัดแย้งในตัวเอง เกิดปัญหาหรือราวลิกระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กุมนโยบาย กฎระเบียบกับประชาชนที่ขออาศัยอยู่ในที่ดิน หายู่หากินกับที่ดินซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะของแผ่นดิน หัวใจสำคัญที่งานวิจัยนี้เสนอก็คือ “วิธีคิด” ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นทัศนคติ มุมมองหรืออะไรก็ตาม แต่รวมความแล้วมีความหมายถึงโลกทัศน์ในการมอง “พลเมืองของรัฐ” คำนี้มีความสำคัญ และมีความหมายแตกต่างกันระหว่าง Citizenship – ความเป็นพลเมืองกับ Good Citizen - พลเมืองที่ดี นั่นคือถ้ารัฐมีโลกทัศน์ว่า พลเมืองที่อาศัยอยู่ในรัฐเป็นพลเมืองที่ดี รัฐก็จะจัดการอีกแบบหนึ่ง แต่ถ้ารัฐมีการตีตราว่า ความเป็นพลเมือง เป็นเรื่องที่จะต้องบังคับ กดตรึงด้วยข้อบังคับ กฎหมาย กฎระเบียบผ่านมาตราอันซ้ำซ้อนยุ่งเหยิง จนแม้ผู้ออกกฎหมายก็สับสนต่อการนำมาบังคับใช้ ถ้าวิธีคิดของรัฐในเรื่องความเป็นพลเมืองมีความเข้มข้นมาก รัฐก็จะถอยห่างจากความเป็นพลเมืองที่ดีออกไปทุกที

สิ่งที่งานวิจัยนี้ค้นพบก็คือ ในขณะที่โลกทัศน์ของรัฐเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองนั้นเข้มข้นอย่างยิ่ง แต่รัฐก็ปรารถนาอย่างล้าลึกที่จะเห็น “พลเมืองที่ดี” รัฐปรารถนาจะตรึงคนให้อยู่ในพื้นที่ (Policy to Empower for Preserve Land) และจินตนาการถึงสังคมอันสงบสุขทั้งด้านเศรษฐกิจ คนสามารถหาอยู่ หากิน มีรายได้จากผืนแผ่นดินที่อุดม ก่อให้เกิดสังคมอันสงบสุข คนไม่ละทิ้งบ้านเกิดไปหางานในเมืองใหญ่ ผู้สูงอายุ เด็ก พ่อแม่อยู่กันพร้อมหน้า เศรษฐกิจและสังคมที่ก่อให้เกิดความผาสุกคือพื้นฐานความมั่นคงทางการเมือง แต่จินตนาการของรัฐก็ห่างไกลจากความเป็นจริง เมื่อรัฐไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาที่ดินที่เป็นมหากาพย์อยู่ในขณะนี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับเรื่องน้ำ ทั้งน้ำและที่ดินเป็นปัญหาหลักของชาติ เป็นความอุดมสมบูรณ์ของแผ่นดิน เป็นชุมทรัพย์แห่งความมั่งคั่งมีกินของคนในชาติของพลเมืองแห่งรัฐ รัฐติดกับดักกับ “วิธีคิด” เกี่ยวกับพลเมืองเป็นเรื่องเบื้องต้น และติดกับดักที่สองคือกับดักของกฎหมายที่รัฐผูกและพันมันขึ้นมาบีบรัดตัวเอง และรัดพลเมืองของรัฐ รัฐไม่สามารถคิดนอกกรอบเกินกว่าวงที่รัฐขีดมันขึ้นมา การมอบสิทธิที่ดินทำกินผ่านการพิสูจน์สิทธิอย่างเป็นทางการไม่เคยเกิดขึ้นจริงไม่ว่าในรัฐบาลยุคสมัยใด และตรงกันข้ามนั่นคือการบริหารจัดการเรื่องการมอบสิทธิที่ดินทำกินกลับเป็นชนวนของความขัดแย้ง แยกแยกของคนในชาติ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ NGOs นายทุน หรือแม้กระทั่งประชาชนพลเมืองของรัฐซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่เป็นหัวใจของงานวิจัยนี้

งานวิจัยนี้จึงเป็นเครื่องกระตุ้นความคิด ให้ตระหนักถึง “บทพิสูจน์ที่ต้องรอการพิสูจน์” บทพิสูจน์ ความกล้าหาญทางจริยธรรมและความกล้าทำทนายภารกิจอันยากและยิ่งใหญ่เกี่ยวกับที่ดิน แต่รัฐต้องใช้ความกล้าหาญทางจริยธรรมดำเนินการไปจนสะเด็ดน้ำ ทำให้สำเร็จลุล่วงจนถึงฝั่ง ต้องใช้ความกล้าทำทนายกับอำนาจมืดของผู้ที่หาประโยชน์กับสมบัติสาธารณะของแผ่นดิน รัฐต้องมี

ความเชื่อมั่นในศักยภาพของพลเมืองแห่งรัฐ ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมือง ในการรักในผืนแผ่นดิน ต้องการทำประโยชน์สุขให้กับแผ่นดิน รัฐต้องตระหนักว่าตนเองเป็นเพียง Coach ที่ประทับประคอง พลเมืองให้สามารถเดินแนวชีวิตของตนเองด้วยความสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีศักดิ์และสิทธิ์ทุก ประการในการจัดการกับที่ดินที่หาอยู่หากิน เป็นทั้งเรือนเกิดและเรือนตายในช่วงชีวิตนี้

บทส่งท้ายนี้จึงทั้งเป็นการทวงถามถึงสิทธิอันแท้จริงของพลเมืองที่ดีแห่งรัฐกับทั้งเป็น คำล้าใจให้รัฐสามารถแหวกพ้นกับดักทางกฎหมายที่ตนเองสร้างขึ้น มีวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ การจัดการแบบ ใหม่ที่ตระหนักถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในพลเมืองแห่งรัฐอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียม เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันในการใช้ชีวิตอยู่กับป่า เขา ลำธาร สายน้ำ ความเป็นเมืองและความเป็น ชุมชนในแผ่นดินไทยแห่งนี้



บรรณานุกรม

- กนก วงษ์ตระหง่าน. (2561). *แนวพระราชดำริด้านการเมืองการปกครองของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ. สถาบันไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมป่าไม้. (2561ก). *โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2560- 2561*. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการที่ดินป่าไม้.
- กรมป่าไม้. (2561ข). *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร: โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ปี พ.ศ. 2560- 2561*. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการที่ดินป่าไม้.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2565). *โครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์*. สืบค้น 15 มกราคม, 2565, จาก [http:// www.dnp.go.th/watershed/gov2](http://www.dnp.go.th/watershed/gov2)
- กิตติคุณ นุศัด. (2561). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518*. กรุงเทพฯ: คบไฟ
- กิตติศักดิ์ ทิพย์สีแสง. (2558). *การประเมินพื้นที่เสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาลำปี-หาดท้ายเหมือง จังหวัดพังงา* (Unpublished Independent study). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร
- โกวิท กังสนันท์. (2549). *กระบวนการตัดสินใจในด้านการบริหารและกรอบความคิดทั่วไป*. กรุงเทพฯ: บรรณสารการพัฒนา.
- คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) พ.ศ.2559. (2559). *การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ แบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัญญัติแห่งชาติ.
- คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัญญัติแห่งชาติ.
- คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). *การจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัญญัติแห่งชาติ.
- คณะทำงานจัดเตรียมข้อมูลการจัดการสัญญาประชาคม. (2561). *การทบทวนเอกสารและความคืบหน้า ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือเพื่อสร้างความปรองดอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ.
- ครรชิต โล่ห์คำ. (2561). *ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพมหานคร.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- คำวิเศษ เพ็งวันสวรรคต. (2561). *แนวทางการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เขตป่าสงวนแห่งชาติ ดงหัวสาวพื้นที่บ้านน้ำพากเมืองปทุมพร แขวงจำปาสักสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- จรุงใจ แก้วก่อ, รศ.พินิจ ทิพย์มณี. (2562). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่า สงวนแห่งชาติ* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. (2552). *รวบรวมบทความด้านการจัดการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.
- จุมพล หนิมพานิช. (2552). *การประเมินผลนโยบาย: หลักการแนวคิด และการประยุกต์ใช้*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชาย โพธิสิตา. (2554). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง.
- จิตติพงษ์ เรืองกฤษณ์. (2551). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จการนำโครงการพัฒนาสถานีตำรวจ เพื่อประชาชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาตำรวจภูธรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, เพชรบุรี.
- ณัฐพงษ์ จุฑาพันธ์สวัสดิ. (2562). *ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้มีอิทธิพลกับการบุกรุกพื้นที่ป่า สงวน แห่งชาติจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกของประเทศไทย* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2561). *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2553). *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. (2546). *การพัฒนาระบบและกลไกการตรวจสอบการบริหาร ราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตน์พันธุ์. (2552). *นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (ม.ป.ป.). ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคมกับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ* 7, 2(3), 57.
- ธรรมวิทย์ เทิดอุดมธรรม. (2562). อาชญากรรมข้ามชาติ: การใช้บัตรเครดิตปลอมของอาชญากรข้ามชาติรัสเซีย และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก (กลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช) ในประเทศไทย. *วารสารวิชาการอาชญาวิทยาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ*, 5(2), 222-238.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชนจำกัด.
- นิพนธ์ ตั้งธรรม. (2525). *ผลกระทบของวิวัฒนาการการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อลักษณะและคุณภาพน้ำทำในลุ่มน้ำแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- นิภารัตน์ เอี่ยมอ่ำ. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนว่าด้วยการจัดการที่ดิน* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- ปรียานุช วัฒนกุล. (2554). *จุดสารถึงหัวรุณ*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- ภคพร กุลจิรันทร. (2559). *แนวทางการพัฒนาศักยภาพกำลังพลกองทัพบกที่พิการจากราชการสนามเพื่อประกอบอาชีพที่เหมาะสม*. กรุงเทพฯ: โรงเรียนเสนาธิการทหารบก.
- มยุรี อนุমানราชชน. (2552). *นโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- มานัส น่วมสวัสดิ์. (2560). *การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน*. กรุงเทพฯ : กรมที่ดิน
- มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร. (2561). *รายงานสถานการณ์ป่าไม้ไทย 2560-2561*. สืบค้น 15 มกราคม, 2563, จาก <https://www.seub.or.th/document/สถานการณ์ป่าไม้ไทย/รายงานสถานการณ์ป่าไม้-6/>
- ลิขิต ชีรวะกิน ราชบัณฑิต. (2554). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : ฟริกหวานกราฟฟิค.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วรเศรษฐ์ สุรพนานนท์ชัย. (2558). *มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2565). *แนวคิด 'สโนว์บอล' เริ่มลงมือเปลี่ยนเมือง*. สืบค้น 15 มกราคม, 2565, จาก https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_3226468
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยกร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ไทย*. กรุงเทพมหานคร : จุดทอง
- ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน. (2554). *การนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง* (Unpublished Doctoral dissertation). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- สถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *การแก้ไข ปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ*. กรุงเทพฯ: สถานิติบัญญัติแห่งชาติ.
- สถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). *การจัดการ ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สถานิติบัญญัติแห่งชาติ.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2555). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 25). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สมบูรณ์ ชมพุดผ่อง. (2556). *การบริการสาธารณะแนวใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดประจวบคีรีขันธ์* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, เพชรบุรี.
- สรวรรณ พันธ์ะ, รังสรรค์ อินทร์จันทร์ และสมชาย สุเทศ. (2562). *การศึกษาความพึงพอใจของ ประชาชนที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน อำเภอหลัง สวน จังหวัดชุมพร* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, เพชรบุรี.
- สัญญา เคนากุมิ. (2563). *การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาล ตำบลเค็ด อำเภอเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร*. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาสารคาม
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ. (2564). *โครงการของสำนักจัดการที่ดินของรัฐ*. สืบค้น 27 กรกฎาคม, 2564, จาก <https://www.dol.go.th/publicland/Pages/AD%E0%B8%87-%A3.aspx>
- สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. (2562). *รายงานการตรวจราชการประจำปี 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2550). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (2540)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (2540)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (16) ประเด็นเศรษฐกิจฐานราก พ.ศ.2561-2580*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สิริชล สมพันธ์. (2551). *การประเมินคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- สุนี ลำสา. (2559). *ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแนวทางการพัฒนาการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ในอุทยานแห่งชาติน้ำตกห้วยยาง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์* (Unpublished Master's thesis). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สุรกิจ กลิ่นทอง. (2561). *การประเมินพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ พื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่ามวกเหล็ก-ป่าทับทิมแปลงที่ 2 จังหวัดสระบุรี* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สุรพล รุจิระชุนห์. (2552). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบุกรุกที่ดินราชพัสดุ: กรณีศึกษาที่ดินแปลงเรือนจำกลางคลองไผ่ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- เสาวลักษณ์ คิมัน. (2560). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนรินทร์, ฉะเชิงเทรา.
- เสาวลักษณ์ สุขวิรัช. (2549). *ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหาร (The Dilemma of Administrative Zeitgeists)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขาว. (2563). *การประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขาว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. นครศรีธรรมราช: องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขาว.
- อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *ทักษิณา-ประชานิยม*. กรุงเทพฯ : มติชน.
- อรุญา สังขะมาน. (2561). *รายงานสถานการณ์ป่าไม้ พ.ศ. 2560-2561*. สืบค้น 26 มกราคม, 2563, จาก <https://www.seub.or.th/document/สถานการณ์ป่าไม้ไทย/รายงานสถานการณ์ป่าไม้-6/>.
- อัมพร ช่างลักษณะ. (2552). *การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ : โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อำนาจ บุญรัตน์ไมตรี. (2554). *การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีการจัดการขยะ (Unpublished Master's thesis)*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- อำนาจ บุญรัตน์ไมตรี. (2559). *แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 6(1), 25-37*.
- Anthony, J.V and Joanne, M.G. (2005). *Understanding Interobserver Agreement: The Kappa Statistic*. United States of America: University of North Carolina Karen Esther
- Dall, V.J. (2017). *A satellite-based drought impact assessment in Eastern Cape, South Africa: Earth Observation capabilities to support the implementation of the Sendai Framework*. Auckland: McGraw-Hill.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2007). *The New Public Services (Expanded Edition): Serving not Steering*. Armonk, New York: M.E.Sharpe.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2013). *Public Administration, International Edition: An Action Orientation* (7th ed.). Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Ferlie, E. (2017). *The New Public Management and public management studies*. Oxford University Press.
- Johnson, N.L. & Baltodano, M.E. (2004). *The economics of community watershed Management: Some evidence from Nicaragua, Ecological Economics*. New York: Basicbook.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Millet, J.D. (1954). *Management in the Public Service. The quest for effective performance*. New York: McGraw-Hill Book.

Simom, A. (1960). *Administrative behavior*. New York: The Mc million.

Wang, I.J. (1986). *Delivery System of Public Health Services in Rural Areas*. New York: Basicbook.







แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

สำหรับผู้บริหาร

เรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติกรณีศึกษา : พื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา”

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

1. ชื่อ.....นามสกุล.....
2. ระดับการศึกษาสูงสุด.....
3. ตำแหน่ง.....
4. ประสบการณ์การทำงาน.....

ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายหลักของรัฐบาล การบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม

1. รัฐควรมีการบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. การจัดการที่ดินของรัฐที่ราษฎรถือครอง ควรเป็นแบบใด

.....

.....

.....

.....

.....

4. รัฐควรออกกฎหมายรับรองสิทธิทำกินสิทธิในการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ปัจจุบัน ไม่มีสภาพความเป็นป่าเหลืออยู่

.....

.....

.....

.....

.....

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ ในการจัดการในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1. สภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินภาคเกษตรกรรม ควรมีการบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

2. กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชนในเขตจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครราชสีมาอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. ความชัดเจนในการออกกฎหมาย เพื่อรองรับในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และหรือการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ดินเขตชุมชน ที่ดินภาคเกษตรกรรม การเพิกถอนกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาต่อการออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างใดอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. ผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. แนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. ข้อเสนอแนะ ในการจัดการในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

.....

.....

.....

.....

.....

.....



แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

สำหรับผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน

ภาคประชาสังคม กลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์

เรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติกรณีศึกษา : พื้นที่เขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา”

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

1. ชื่อ.....นามสกุล.....อายุ.....ปี
2. ระดับการศึกษาสูงสุด.....
3. ตำแหน่ง.....
4. อาชีพหลัก.....
5. ประสบการณ์การทำงาน.....
6. ท่านมีที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของท่านหรือไม่ (ทั้งที่มีเอกสารสิทธิ์และไม่มีเอกสารสิทธิ์)
 - ไม่มี
 - มี มีที่ดินในความครอบครองจำนวนทั้งหมด.....แปลง รวมเนื้อที่.....ไร่
7. ประเภทของที่ดินที่ถือครอง
 - ที่ดินมีเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน.....ไร่
 - ที่ สทก. จำนวน.....ไร่
 - ที่ สปก. จำนวน.....ไร่
 - ที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน.....ไร่
 - ที่ดินอื่น ๆ ระบุ.....จำนวน.....ไร่

ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม

1. ควรมีการพัฒนาในด้านการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อย่างไร

.....

.....

.....

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

.....

.....

.....

3. วิธีการในการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

.....

.....

.....

4. รัฐควรมีการบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

5. ปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

.....

.....

.....

6. การจัดการที่ดินของรัฐที่ราษฎรถือครอง ควรเป็นแบบใด

.....

.....

.....

7. รัฐควรออกกฎหมายรับรองสิทธิทำกินสิทธิในการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ปัจจุบันไม่มีสภาพความเป็นป่าเหลืออยู่

.....

.....

.....

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ ในการจัดการในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1. สภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินภาคเกษตรกรรม ควรมีการบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวม อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

2. กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชนในเขตจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครราชสีมาอย่างไร

.....

.....

.....

3. ความชัดเจนในการออกกฎหมาย เพื่อรองรับในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และหรือการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ดินเขตชุมชน ที่ดินภาคเกษตรกรรม การเพิกถอนกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาต่อการออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างใดอย่างไร

.....

.....

.....

4. ผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

.....

.....

.....

5. แนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

6. ปัญหาและอุปสรรคในการเงินทุน เพิ่มการผลิตกับสถาบันการเงิน

.....

.....

.....

7. กรณีเขตป่าสงวนแห่งชาติปัจจุบันเป็นเขตชุมชนเมือง ที่อยู่อาศัย ร้านค้าพาณิชย์ สถานที่ราชการ
สมควรเพิกถอนเขตป่าสงวนหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

8. รัฐควรออกกฎหมายรับรองสิทธิทำกินสิทธิในการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวน
แห่งชาติที่ปัจจุบัน แบบใด

.....

.....

.....

9. ข้อเสนอแนะ ในการจัดการในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

.....

.....

.....

แบบสอบถามการวิจัย
แนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึก

**เรื่อง “การจัดการที่ดินในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติกรณีศึกษา :
พื้นที่เขตอำเภอลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา”**

ชื่อผู้ตอบแบบสอบถาม.....
บ้านเลขที่..... หมู่ที่.....
ตำบล.....อำเภอ.....
จังหวัด.....สำรวจเมื่อวันที่.....
เดือน.....พ.ศ.....

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับ ข้อมูลทั่วไปของประชาชนเขตพื้นที่ป่า

1. เพศ.....
2. อายุ.....ปี
3. ระดับการศึกษา.....
4. อาชีพหลัก.....
5. ท่านมีที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของท่านหรือไม่ (ทั้งที่มีเอกสารสิทธิ์และไม่มีเอกสารสิทธิ์)
 - ไม่มี
 - มี มีที่ดินในความครอบครองจำนวนทั้งหมด.....แปลง รวมเนื้อที่.....ไร่
6. ประเภทของที่ดินที่ถือครอง
 - ที่ดินมีเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน.....ไร่
 - ที่ สทก. จำนวน.....ไร่
 - ที่ สปก. จำนวน.....ไร่
 - ที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน.....ไร่
 - ที่ดินอื่น ๆ ระบุ.....จำนวน.....ไร่

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนเขตพื้นที่ป่า

คำชี้แจง โปรดอ่านคำถามแต่ละข้อต่อไปนี้ แล้วเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างให้ตรงกับความเข้าใจของท่านในแต่ละข้อเพียงข้อละคำตอบเดียวเท่านั้น

คำถาม	ใช่	ไม่ใช่
1. รัฐควรใช้พื้นที่ป่าทั้งหมดสงวนไว้เป็นป่าเศรษฐกิจ (อนุญาตให้ราษฎรใช้ประโยชน์ได้)		
2. รัฐควรใช้พื้นที่ป่าบางส่วนสงวนไว้เป็นป่าเศรษฐกิจ (เฉพาะพื้นที่ป่าที่ยังคงสภาพป่าสมบูรณ์)		
3. รัฐควรใช้พื้นที่ป่าบางส่วนฟื้นฟูให้เป็นป่าเศรษฐกิจโดยการปลูกสร้างสวนป่า (เฉพาะพื้นที่ป่าที่ว่างเปล่า)		
4. รัฐควรใช้พื้นที่ป่าบางส่วนสงวนและฟื้นฟูให้เป็นป่าเศรษฐกิจโดยการปลูกสร้างสวนป่า (ทั้งพื้นที่ป่าที่ยังคงสภาพป่าสมบูรณ์และพื้นที่ป่าที่ว่างเปล่า)		
5. รัฐควรนำพื้นที่ป่าบางส่วนกลับคืนมาจากราษฎรผู้ครอบครองมาฟื้นฟูให้เป็นป่าเศรษฐกิจ โดยการปลูกสร้างสวนป่า(พื้นที่ป่าที่ราษฎรครอบครอง)		
6. รัฐควรใช้พื้นที่ป่าทั้งหมดสงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์(อนุญาตให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน)		
7. รัฐควรใช้พื้นที่ป่าบางส่วนสงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์(เฉพาะพื้นที่ป่าที่ยังคงสภาพป่าสมบูรณ์)		
8. รัฐควรใช้พื้นที่ป่าบางส่วนฟื้นฟูเป็นที่สาธารณประโยชน์(เฉพาะพื้นที่ป่าที่ว่างเปล่า)		
9. รัฐควรใช้พื้นที่ป่าบางส่วนสงวนและฟื้นฟูเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ทั้งพื้นที่ป่าที่ยังคงสภาพป่าสมบูรณ์และพื้นที่ป่าที่ว่างเปล่า)		
10. รัฐควรนำพื้นที่ป่าบางส่วนกลับคืนมาจากราษฎรผู้ครอบครองมาฟื้นฟูเป็นที่สาธารณประโยชน์(พื้นที่ป่าที่ราษฎรครอบครอง)		

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการป่าไม้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับป่า
สงวนแห่งชาติ การรับรู้เกี่ยวกับปัญหาการลดลงของป่าและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขต
ป่าสงวนแห่งชาติและความรู้เกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้

คำชี้แจง โปรดอ่านคำถามแต่ละข้อต่อไปนี แล้วเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างให้ตรงกับความรู้
เข้าใจของท่านในแต่ละข้อเพียงข้อละคำตอบเดียวเท่านั้น

คำถาม	ถูกต้อง	ไม่ ถูกต้อง
1. ป่าไม้เป็นแหล่งที่ให้พลังงาน คือ การใช้ไม้เพื่อเป็นฟืนและเผาถ่าน สำหรับการหุงหาอาหารและให้ความอบอุ่นแก่นมนุษย์		
2. ท่านได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการป่าไม้ เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากร ป่าไม้ การฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ การปลูกป่า การปลูกป่าตามโครงการปลูก ป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ การดูแลรักษาป่า และข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องบ้างหรือไม่		
3. ในอดีตผลผลิตจากป่าถือว่ามีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตประจำวันของ ราษฎรในท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด		
4. ป่าไม้ช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น ช่วยป้องกันการกัดเซาะหน้าดิน ยับยั้งความเสียหายอันเกินอุทกภัย เป็นต้น		
5. การตัดไม้ทำลายป่าและการบุกรุกแผ้วถางป่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ เกิดน้ำป่าไหลหลาก และเกิดน้ำท่วมฉับพลันได้		
6. ทรัพยากรป่าไม้ไม่ได้มีบทบาทหรือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อระบบ เศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด		
7. ทรัพยากรป่าไม้หรือพื้นที่ป่าต่าง ๆ ไม่ได้ช่วยทำให้ชุมชนมีแหล่ง อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และมีที่อยู่อาศัยแต่อย่างใด		
8. ป่าไม้เป็นแหล่งวัตถุดิบ เช่น การนำไม้แปรรูปไปใช้ก่อสร้าง บ้านเรือน ทำเครื่องมือกลกรรม เครื่องเรือน เป็นต้น		

ตอนที่ 4 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ ในการจัดการในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1. สภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินภาคเกษตรกรรม

.....

.....

.....

.....

.....

2. ความเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กับข้อเท็จจริงและสภาพความเป็นมาของพื้นที่ ปัจจุบันเป็นพื้นที่ชุมชน ที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ ร้านค้าพาณิชย์ และพื้นที่ภาคเกษตรกรรม แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าคลองสวนหมาก ป่าคลองวังเจ้า) ครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร, เขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าวังน้ำเขียว ป่าโปกกล้วย) ครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

.....

.....

.....

.....

.....

3. กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชนในเขตจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครราชสีมาอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

4. ความชัดเจนในการออกกฎหมาย เพื่อรองรับในกรณีสิทธิที่ดินที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และหรือการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ดินเขตชุมชน ที่ดินภาคเกษตรกรรม การเพิกถอนกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาต่อการออกกฎหมายรับรองสิทธิให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างไรอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. ผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. แนวทางการแก้ปัญหาของการเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7. ข้อเสนอแนะ ในการจัดการในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ภาคเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก ข

ปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ปัญหา
ที่ดิน



ปัญหาการอยู่อาศัยและ ทำกิน
ในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท)

จัดทำโดย

คณะอนุกรรมการกำกับดูแลและติดตามเรื่องร้องเรียน

มหาวิทยาลัยรังสิต

Rangsit University

สารบัญ

ปัญหาการอยู่อาศัยและ ทำกินในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท)	หน้า
1. การแก้ปัญหาการอยู่อาศัยและ ทำกินในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561	2
2. ภาพรวมสภาพปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท) ตามข้อร้องเรียนและ.. การแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามโครงการสมาชิกวุฒิสภาพบประชาชน (พ.ศ. 2562 - พ.ศ. 2565)	4
3. ปัญหาการอยู่อาศัยและ ทำกินในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท) แยกตามกลุ่มพื้นที่ภาคจังหวัด ได้แก่	4
3.1 ภาคเหนือ (ตอนบน)	5
3.2 ภาคเหนือ (ตอนล่าง)	9
3.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตอนบน)	40
3.4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตอนล่าง)	54
3.5 ภาคกลาง	56
3.6 ภาคตะวันออก	75
3.7 ภาคใต้	86
4. สรุปผลการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2564	94

จัดทำโดย

คณะอนุกรรมการด้านรวบรวม แยกเรื่องและ
ติดตามเรื่องร้องเรียน วุฒิสภา

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

คณะอนุกรรมการด้านรวบรวม แยกเรื่องและติดตามเรื่องร้องเรียน

รายละเอียดเพิ่มเติมศึกษาได้จาก หนังสือปัญหาการอยู่อาศัยและ ทำกินในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท)

<http://online.pubhtml5.com/fano/yeck/>

ภาคผนวก ค

กระทู้ถาม เรื่อง ความคืบหน้าการสำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของ
ทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ในอุทยานแห่งชาติ ตาม
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 65 เพื่อขอให้นายกรัฐมนตรีตอบใน
ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2564

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

กระทู้ถามที่ ๐๑๑ ร.

วุฒิสภา

๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

เรื่อง ความคืบหน้าการสำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ในอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม ถาปนายนกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

ตามที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใหม่ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ในการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประเทศในการเป็นแห่งการศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชน และเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยานแห่งชาติ เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่พระราชทานแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ณ หน่วยจัดการต้นน้ำทุ่งจ้อ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๑๙ ตอนหนึ่งความว่า “..เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรจะไม่ปลุกต้นไม้ลงในใจคนเสียก่อน แล้วคนเหล่านั้นก็จะพากันปลุกต้นไม้ลงบนแผ่นดินและรักษาต้นไม้ด้วยตนเอง..”

โดยที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ พันธุ์ บำรุงรักษา และควบคุมการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ในอุทยานแห่งชาติที่ประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในกรณีที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เห็นว่าพื้นที่ในอุทยานแห่งชาติตามวรรคหนึ่งแห่งใด มีทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลที่มีศักยภาพเหมาะสมและพอเพียงในการเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติ สัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศ และเป็นกรณีที่มี

ความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาการดำรงชีพตามวิถีชุมชนหรือวิถีชีวิตดั้งเดิมที่อยู่โดยรอบบริเวณอุทยานแห่งชาติดังกล่าว ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อจัดทำโครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในอุทยานแห่งชาตินั้นเป็นประกาศกระทรวงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการที่จะดำเนินการซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่น ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงแนบท้ายประกาศกระทรวงนั้นด้วย

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและลดการพึ่งพิงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ โครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนที่จะดำเนินการภายใต้ประกาศกระทรวงตามวรรคสองให้มีระยะเวลาไม่เกินยี่สิบปี และจะต้องสอดคล้องกับนโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติ และแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับอนุญาตภายใต้โครงการที่จะดำเนินการ หน้าที่ของบุคคลที่ได้รับอนุญาตในการอนุรักษ์ พันธุ์ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพภายในเขตพื้นที่ดำเนินโครงการ ประเภท ชนิด จำนวน หรือปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลที่อนุญาตให้เก็บหาหรือใช้ประโยชน์ ช่วงระยะเวลาดำเนินการที่เหมาะสม มาตรการตรวจสอบและควบคุมผลกระทบ และการฟื้นฟูสภาพพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตการเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการสิ้นสุดการอนุญาต มาตรการในการกำกับดูแล การตรวจสอบ การติดตาม การควบคุมผลกระทบและการฟื้นฟูสภาพพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ และการประเมินผลการดำเนินโครงการ และแนวทางในการลดการพึ่งพิงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวในเขตพื้นที่ดำเนินโครงการ

การเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลของบุคคลที่ได้รับอนุญาตในเขตพื้นที่โครงการตามประกาศกระทรวงที่ออกตามมาตรานี้ หากเป็นการเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามประเภท ชนิด และจำนวนตามที่ได้รับอนุญาต และเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติฐระ และได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”

พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นมา ซึ่งระยะเวลาภายในสองร้อยสี่สิบวันที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๕ ให้แล้วเสร็จวันสุดท้าย คือ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ทั้งนี้ เพื่อให้การอนุรักษ์ พันธุ์ บำรุงรักษา และควบคุมการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติมีความสมดุลอย่างยั่งยืน แก้ไขปัญหาการดำรงชีพตามวิถีชุมชนหรือวิถีดั้งเดิมของประชาชนที่อยู่อาศัยโดยรอบบริเวณอุทยานแห่งชาติทุกแห่งทั่วประเทศ อีกทางหนึ่งด้วย

เนื่องจากระยะเวลาที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขเวลาของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ ได้ล่วงเลยระยะเวลาสองร้อยสี่สิบวัน มานานพอสมควรแล้ว จึงขอเรียนถามว่า

๑. มีความคืบหน้าในการดำเนินการเรื่องนี้ไปแล้วแค่ไหน เพียงใด

๒. หากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนด จะมีมาตรการหรือแนวทางอย่างไร ในการแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าว

ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนที่อยู่อาศัยโดยรอบบริเวณอุทยานแห่งชาติทุกแห่งทั่วประเทศจะได้มีสิทธิเข้าไปเก็บหา หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามประเภท ชนิด จำนวน หรือปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลที่อนุญาตให้เก็บหาหรือใช้ประโยชน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพราะถ้าประชาชนได้รับประโยชน์และการคุ้มครองจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมด้วยแล้ว จะลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ เพิ่มรายได้ในครัวเรือนแก่ชุมชน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามวิถีชุมชน เกิดจิตสำนึกรักทรัพยากรธรรมชาติ มีจิตอาสาและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริงเปรียบประหนึ่งเป็นรั้วที่มีชีวิตที่จะช่วยอนุรักษ์ฟื้นฟู ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ให้คงอยู่อย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติและพระราชดำรัสดังกล่าวต่อไป

ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

รานี สุโชคายน
สมาชิกวุฒิสภา

คำตอบกระทู้ถามที่ ๐๑๑ ร.

ของ นายธานี สุโขทยาน สมาชิกวุฒิสภา
เรื่อง ความคืบหน้าการสำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภท
และชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ในอุทยานแห่งชาติ
ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕

ข้าพเจ้า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ขอตอบกระทู้ถาม เรื่อง ความคืบหน้า การสำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ ในอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ ของท่านสมาชิก ผู้มีเกียรติตามที่ได้รับรายงานจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

คำตอบข้อที่ ๑

จากข้อมูลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบว่า ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกลไกทางกฎหมายที่สอดคล้องกับการดำเนินวิถีชีวิต ตามความเป็นจริงของบุคคลที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติเพื่อการดำรงชีพ โดยการกำหนดบุคคลหรือชุมชนที่อยู่อาศัยบริเวณโดยรอบอุทยานแห่งชาติ ทั้งที่เป็นพื้นที่ทางบกหรือ พื้นที่ทางทะเลให้สามารถพึ่งพาอาศัยอุทยานแห่งชาติตามวิถีชีวิตชุมชนดั้งเดิมในการเข้าไปเก็บหาหรือ ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาล หากเป็นไปเพื่อการดำรงชีพ อย่างเป็นปกติสุข โดยมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ สำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ ในอุทยานแห่งชาติ ที่ได้ประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก่อนวันที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวัน (วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓)

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้สำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ ในอุทยานแห่งชาติ จำนวน ๑๓๓ แห่ง (อุทยานแห่งชาติทางบก ๑๑๐ แห่ง อุทยานแห่งชาติทางทะเล ๒๓ แห่ง) แล้วเรียบร้อยแล้ว พบว่า มีทรัพยากรที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนโดยแบ่งเป็นประเภทได้ จำนวน ๕ ประเภท ได้แก่ พืช เห็ดรา สัตว์ สมนไพร และแมลง ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง สำหรับใช้ประกอบการดำเนินงานตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

คำตอบข้อที่ ๒

จากข้อมูลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ในอุทยานแห่งชาติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งในปัจจุบันระหว่างที่กฎหมายลำดับรอง ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ อยู่ระหว่างการพิจารณาและประกาศใช้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ผ่อนปรนสำหรับชาวบ้านที่อยู่ภายในและรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ใช้ประโยชน์และพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาล เพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข แต่ต้องไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือใช้เกินกำลังที่ธรรมชาติจะทดแทนได้ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนสืบไป



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ธานี สุโขดาณ
วัน เดือน ปีเกิด	30 กรกฎาคม 2494
สถานที่เกิด	จังหวัดนครสวรรค์ ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	โรงเรียนวัดมหารณพาราม ประถมศึกษา โรงเรียนวัดราชบพิท มัธยมศึกษา วิทยาลัยครูธนบุรี ประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา ประกาศนียบัตร ประโยคครูพิเศษมัธยม (พ.ม.) กรมการฝึกหัดครู, 2520 วิทยาลัยครูนครสวรรค์ ปริญญาครุศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาสังคมศึกษา, 2522 มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชากฎหมาย, 2528 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง , 2539 วิทยาลัยการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประกาศนียบัตรนักปกครองระดับสูง หลักสูตรนัก ปกครองระดับสูง รุ่น 1 ประธานสภาจังหวัดทั่วประเทศ (นปส.จ.), 2534 สถาบันพระปกเกล้า ประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตรการเมืองการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร ระดับสูง รุ่น 23 (ปปร.), 2563

ประวัติผู้วิจัย (ต่อ)

	มหาวิทยาลัยรังสิต
	ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทาง
	สังคม ธุรกิจ และการเมือง, 2565
ที่อยู่ปัจจุบัน	99/9 หมู่ 18 ตำบลคลองลานพัฒนา อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร 62180
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 1111 อาคารรัฐสภา ถนนสาม เสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
ตำแหน่งปัจจุบัน	สมาชิกวุฒิสภา

