แนวทางการใช้ประโยชน์ร่วมในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ จังหวัดเชียงราย

Guidelines for Collaborative Utilization Within the Land Ownership Framework between the State and People in the Chiang Khong Special Economic Zone Chiang Rai Province

ณัฐพงศ์ รักงาม[1*], ทศพล พงษ์ตะ[2]

Nattapong Rakngam[1*], Thotsapon Pongta[2]

Received: 28 April 2025 **Revised**: 15 June 2025 **Accepted**: 20 June 2025

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขความขัดแย้งด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจำนวน 14 คน ผ่านการสนทนากลุ่ม สัมภาษณ์เชิงลึก และการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษาพบว่าความขัดแย้งเกิดจากมุมมองและการให้ความหมายที่ต่างกันในกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยรัฐมองว่าป่าชุมชนบุญเรืองเป็นพื้นที่สาธารณะซึ่งไม่ก่อให้เกิดมูลค่าในทางเศรษฐกิจจึงเห็นควรพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมเพื่อสร้างรายได้และการพัฒนาประเทศ ขณะที่ชุมชนมองป่าเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญและเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ชุมชนจึงใช้กลยุทธ์ในการปกป้องสิทธิและต่อรองอำนาจรัฐผ่านการขับเคลื่อนองค์ความรู้ท้องถิ่น การต่อสู้และเรียกร้องต่อพื้นที่สาธารณะ การใช้ภูมิปัญญาและความเชื่อและการประสานเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ส่งผลให้ภาครัฐยกเลิกการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองและปรับนโยบายเป็นการส่งเสริมการลงทุนโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดิน ขณะเดียวกันกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองได้รับรางวัล Equator Prize ประจำปี 2563 โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) จากการที่ชุมชนต่อสู้และอุทิศตนในการอนุรักษ์และปกป้องดูแลความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนของป่าชุมชนบุญเรืองซึ่งถือเป็นพื้นฐานของการสร้างชุมชนให้ยั่งยืนและมีความมั่นคง สำหรับแนวทาง

[1] อาจารย์ประจำ, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

[2] อาจารย์ประจำ, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

[1] Lecture, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang rai Rajabhat University

[2] Lecture, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang rai Rajabhat University

* Corresponding author: Nattapong Rakngam, Email: tokykungman@hotmail.com

ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐและชุมชนที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่ การศึกษาและทำความเข้าใจพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับบริบทและการเปลี่ยนแปลงของสังคม

คำสำคัญ: เขตเศรษฐกิจพิเศษ, ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน, ความขัดแย้งในที่ดิน

Abstract

This research employed qualitative methods to investigate landownership conflicts between the state and the people in the Chiang Khong Special Economic Zone, Chiang Rai Province, Data were collected from 14 participants, including both official and informal community leaders, through focus group discussions, in-depth interviews, and content analysis. The study reveals that these conflicts arise from differing perspectives and definitions of land ownership. The state perceived the Boonruang community forest as a public area lacking economic value, thus prioritizing its development into an industrial estate to generate income and foster national development. Conversely, the community viewed the forest as a vital resource and a part of their way of life. Consequently, the community employed various strategies to protect their rights and negotiate state power. These strategies included promoting local knowledge, advocating public areas, utilizing traditional wisdom and beliefs, and building collaborative networks with external organizations. As a result, the state canceled the plan to establish an industrial estate in the Boonruang community forest and revised its policy to promote investment without requiring land acquisition. Meanwhile, the Boonruang Wetland Forest Conservation Group was awarded the 2020 “Equator Prize” by the United Nations Development Programme (UNDP) in recognition of the community’s dedicated efforts to protect and conserve the biodiversity of the Boonruang community forest in a sustainable manner. This forest has served as a foundation for building a sustainable community. Future approaches to resolving landownership conflicts between the state and local communities should include conducting comprehensive studies to understand the area and its stakeholders, establishing inclusive public participation processes, and reforming legal frameworks to ensure their suitability in relation to the local context and evolving social dynamics.

Keyword: Special Economic Zones, Land Ownership System, Political Land Conflict

บทนำ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจโดยให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการในด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการเพื่อดึงดูดการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในกรณีของประเทศไทยแนวคิดนี้ถูกริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 และถูกผลักดันอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2559 ภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งกำหนดเป็นนโยบายหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 11 จนถึงปัจจุบัน โดยถูกวางให้เป็นรูปแบบสำคัญในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศภายใต้การเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มประเทศในอาเซียน (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2559: 2) ในปี พ.ศ. 2557 คสช. ได้ประกาศนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีคำสั่งที่ 72/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งนำไปสู่การกำหนดพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แบ่งเป็นสองระยะ ระยะแรกเริ่มต้นที่จังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด และสงขลาในปี พ.ศ. 2558 และขยายสู่ระยะที่สองได้แก่ หนองคาย นราธิวาส นครพนม กาญจนบุรี และเชียงราย ในปี พ.ศ. 2559 กระบวนการนี้ถูกผลักดันผ่านการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดตั้ง

สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ในฐานะพื้นที่ชายแดนที่เชื่อมโยงการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านได้แก่พม่า สปป.ลาว และจีนตอนใต้ โดยมีศักยภาพด้านโลจิสติกส์การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรและอาหาร ครอบคลุมพื้นที่ 21 ตำบลใน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ โดยเฉพาะอำเภอเชียงของได้ถูกกำหนดให้เป็น Logistic City เนื่องจากเป็นพื้นที่การเชื่อมต่อระหว่างประเทศ ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 ซึ่งเป็นเส้นทางสำคัญในแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ภายใต้กรอบ GMS (Greater Mekong Subregion) ความสำคัญในเชิงโลจิสติกส์นี้ทำให้เชียงของกลายเป็นประตูการค้าชายแดนที่มีศักยภาพสูง ทั้งในด้านการขนส่งสินค้า การกระจายสินค้า และการเป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ระดับภูมิภาคเพื่อเชื่อมโยงการค้าสู่จีนตะวันตก ดังนั้นเพื่อให้การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้มีมาตรการในการจัดหาที่ดินเพื่อกำหนดพื้นที่จัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการลงทุน การผลิต และการแปรรูปการส่งออก โดยหนึ่งในพื้นที่ที่ถูกคัดเลือกได้แก่ พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีเนื้อที่รวมทั้งหมด 3,021 ไร่ มีสถานะเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ตามหนังสือสำคัญที่หลวงหมายเลข 2540/2510 นอกจากนี้ป่าชุมชนบุญเรืองยังมีความพิเศษซึ่งเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น คือเป็น “ป่าชุ่มน้ำในช่วงฤดูฝน” (Seasonal Wetland) (United Nations Development Program, 2019: 4) มีระบบนิเวศวิทยาที่ผสมผสานระหว่างป่าไม้และแม่น้ำ มีความหลากหลายของพันธ์พืชและพันธุ์สัตว์อีกทั้งยังมีความสำคัญต่อวิถีวัฒนธรรมและการดำรงชีวิตของชุมชนมายาวนานกว่า 260 ปี ชุมชนจึงรวมตัวคัดค้านและต่อรองอำนาจ ส่งผลให้ภาครัฐต้องยกเลิกการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่และปรับเปลี่ยนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ

อย่างไรก็ตามแม้พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองจะรอดพ้นจากการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินเพื่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในปัจจุบัน แต่ยังคง

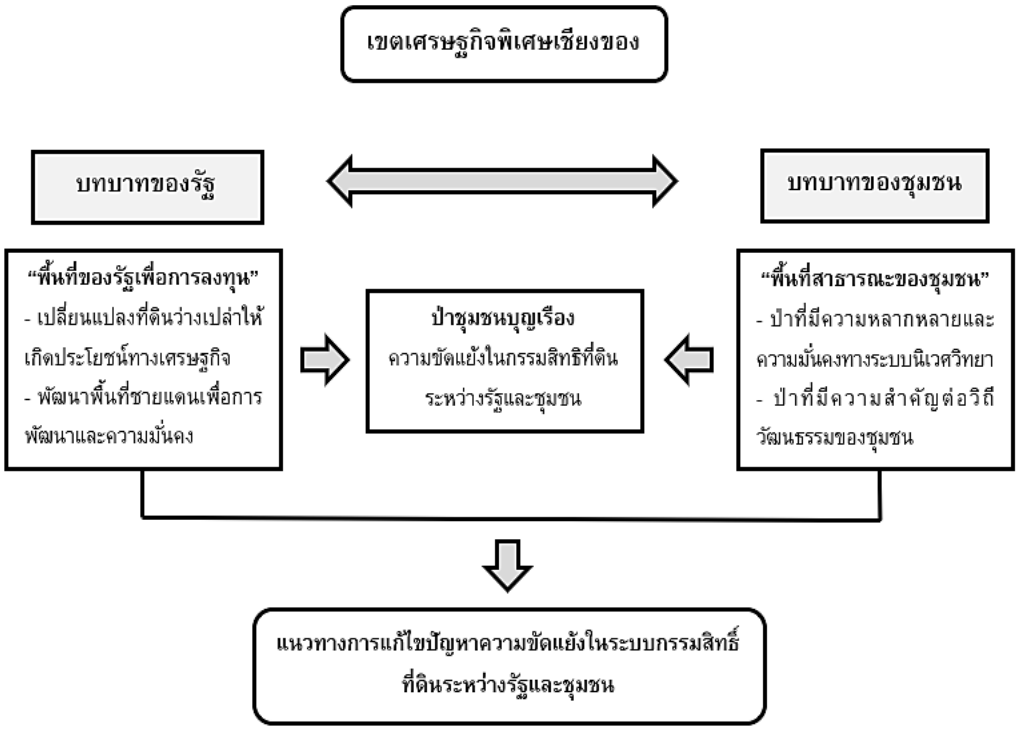
ต้องเผชิญกับความท้าทายอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงภายใต้แนวคิดการพัฒนาและอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ซึ่งได้ขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการรักษาความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงเคารพถึงสิทธิของชุมชนภายใต้แนวทางการใช้ประโยชน์ร่วมกันในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่จึงเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ จังหวัดเชียงราย
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ จังหวัดเชียงราย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

เกิดจากการทบทวนทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) แนวคิดที่ดินและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Land and Property System) แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resource) และแนวคิดนิเวศวิทยาการเมือง (Political Ecology) โดยนำเสนอได้ดังนี้ ความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนเกิดขึ้นจากมุมมองในการพัฒนาที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐที่ขับเคลื่อนผ่านวาทกรรมการพัฒนา (Discourse and Development) ซึ่งได้ดำเนินการตามมโนทัศน์ของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ผ่านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ชายแดน (Border) ซึ่งอาศัยความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ในการเชื่อมโยงการค้าและการลงทุนกับภูมิภาคใกล้เคียง กระจายการพัฒนารวมถึงการนำพื้นที่ซึ่งรกร้างว่างเปล่าแปรรูปให้กลายเป็นทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ รัฐในฐานะสถาบันที่ควบคุมการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายใต้การอ้างอิงความเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Property) (เพ็ญนภา สวนทอง, 2560: 100) จึงใช้อำนาจปรับเปลี่ยนสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อสามารถบริหารจัดการได้ตามความต้องการขณะที่ชุมชนเห็นว่ากระบวนการจัดหาที่ดินของภาครัฐเป็นการลดทอนสิทธิของชุมชนท้องถิ่นขณะเดียวกันก็เป็นการทำลายนิเวศวัฒนธรรมชุมชนอันส่งผลให้ “พื้นที่สาธารณะของชุมชน” ได้ถูกพรากสิทธิ (Dispossession) ช่วงชิงอำนาจและความเป็นเจ้าของผ่านการเป็น “พื้นที่ของรัฐเพื่อการลงทุน” ภายใต้สภาวะการพัฒนาที่เกิดจากการบังคับของรัฐ (Force Development) ส่งผลให้ชุมชนรวมตัวเพื่อต่อสู้และปกป้องสิทธิของตนเอง อันนำมาซึ่งความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิที่ดินระหว่างชุมชนและรัฐ อย่างไรก็ตามแม้จะมีงานวิจัยที่ได้ศึกษาถึงผลกระทบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อประชาชนในพื้นที่ แต่ยังขาดงานที่ศึกษาถึงกลไกการประสานผลประโยชน์และการจัดการสิทธิร่วมระหว่างรัฐและประชาชน โดยเฉพาะในมิติของสิทธิในที่ดินที่เชื่อมโยงกฎหมาย ระเบียบและจารีตประเพณีท้องถิ่น การศึกษาในครั้งนี้จึงนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการแสวงหาจุดร่วมอย่างสมดุลและเป็นธรรมระหว่างการพัฒนาและสิทธิของชุมชนภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่นำไปสู่การลดความขัดแย้งและส่งเสริมการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของทุกภาคส่วนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) การกำหนดประชากรและผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ใช้วิธีการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยคัดเลือกจากบุคคลผู้มีประสบการณ์และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการขับเคลื่อนและปฏิบัติตามนโยบายในการจัดหาที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของและผู้ที่ได้รับผลกระทบในการจัดหาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเชียงของ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มรวมทั้งสิ้น 14 คน ได้แก่

1) กลุ่มผู้นำที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นผู้ที่รับนโยบายและแนวทางในการดำเนินการจากภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วยนายกเทศมนตรีตำบลบุญเรือง, ตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบุญเรือง, และผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2 บ้านบุญเรืองใต้ รวมกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการในฐานะตัวแทนภาครัฐทั้งสิ้น 6 คน

2) กลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการในฐานะตัวแทนของภาคชุมชน ซึ่งดำเนินการคัดค้านและต้อสู้ในการจัดหาที่ดิน โดยมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นแกนนำในการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ได้แก่ แกนนำชาวบ้านในเขตตำบลบุญเรือง, ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ทางด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้แก่ "กลุ่มรักษ์เชียงของ", "สภาประชาชนแม่น้ำอิง" และ "กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง" และนักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ รวมกลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการในฐานะตัวแทนของภาคชุมชนทั้งสิ้น 8 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ 1) การศึกษาเอกสารโดยแบ่งเป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Data) ได้แก่ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ข้อมูล ระเบียบรวมถึงกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ ทั้งในระดับนโยบายของรัฐ ระดับจังหวัด รวมถึงในระดับท้องถิ่น และเอกสารชั้นรอง (Secondary Data) ได้แก่ วารสาร หนังสือ หรืองานวิจัย วิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นรายงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (special economic zones: SEZs) ทั้งภายในประเทศรวมถึงในระดับภูมิภาค 2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยอาศัยผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลายภายในชุมชน ในประเด็นสภาพบริบท ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งในส่วนของรัฐกับประชาชน โดยผู้วิจัยได้ใช้แบบบันทึกการสนทนากลุ่มเพื่อการทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการแบ่งการสนทนากลุ่มออกเป็น 2 กลุ่มเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและผลกระทบต่อตัวผู้ให้ข้อมูลอีกทั้งยังสามารถให้ข้อมูลได้อย่างเป็นจริงมากที่สุด 3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งเป็นการใช้แนวสัมภาษณ์เจาะลึกโดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ (Key-Informants) และจัดทำแนวคำถาม (Guideline) เพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) และ 4) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) เพื่อเก็บข้อมูลสภาพบริบท ข้อเท็จจริง การเปลี่ยนแปลงถือครองที่ดิน การเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิต สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม และสิ่งแวดล้อมทั่วไปในเขตพื้นที่พิเศษเชียงของ รวมถึงการสังเกตปฏิกิริยาและการแสดงออกของผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัย โดยทำการพิจารณาในประเด็นด้านโครงสร้างเนื้อหา ความหมาย ประเด็นในการสัมภาษณ์และการใช้ภาษาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จากนั้นจึงทำการทดลองใช้กับประชาชนพื้นที่ใกล้เคียงในการวิจัยเพื่อตรวจสอบความชัดเจนของการใช้คำ บริบทของคำถามและความสัมพันธ์ของเนื้อหาและจำนวนคำถาม ภายหลังจากนั้นจึงนำข้อบกพร่องมาแก้ไขปรับปรุงข้อคำถามเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากที่สุด สำหรับแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ตอนได้แก่ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้การสัมภาษณ์ และตอนที่ 2 ประเด็นข้อคำถามจำนวน 7 ข้อ ตัวอย่างเช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างไร, การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของควรมีแนวทางอย่างไร, การจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษควรมีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนในพื้นที่มากที่สุด เป็นต้น

ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) จากแหล่งและมุมมองที่แตกต่างกันเพื่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้จากการศึกษา โดยทำการตรวจสอบด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล ด้านตัวผู้วิจัย ด้านทฤษฎีและด้านข้อมูลที่แตกต่างกัน จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความเพื่อจัดระเบียบกลุ่มข้อมูล (Grouping) โดยการแบ่งกลุ่มเพื่อให้สะดวกต่อการลำดับเหตุการณ์และนำไปสู่การวิเคราะห์และการตีความใน เชิงเหตุและสร้างบทสรุปของเนื้อหาและนำเสนอผลการศึกษาเวลาผ่านการบรรยายด้วยถ้อยคำอย่างลุ่มลึก

ผลการศึกษา

1. สภาพปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ จังหวัดเชียงราย

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายเป็นหนึ่งใน 10 พื้นที่ซึ่งมีเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพเพื่อรองรับในสามประเด็นได้แก่ 1) ด้านการค้าชายแดนเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศอาเซียนและกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 2) ด้านการเกษตรโดยมุ่งเน้นพัฒนาให้เป็นเมืองเกษตรกรรมรองรับตลาดอาหารสุขภาพเป็นแหล่งผลิตอาหารและสินค้าเกษตรของภูมิภาค และ 3) ด้านการท่องเที่ยวโดยการสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเชื่อมโยงกลุ่มประเทศอาเซียน และ GMS โดยได้จัดวางพื้นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 3 อำเภอได้แก่ 1) อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ

สำหรับเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของถูกกำหนดให้เป็นเมืองประวัติศาสตร์นิเวศวัฒนธรรมริมแม่น้ำโขงควบคู่กับการเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านโลจิสติกส์ (Logistic) และการกระจายสินค้าเกษตรกรรม เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภาครัฐจึงมีกระบวนการจัดหาพื้นที่เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม เป็นพื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อภาคประชาชนน้อยที่สุด โดยหนึ่งในพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระดับจังหวัดเห็นว่ามีความเหมาะสมได้แก่ป่าชุมชนบุญเรือง

ป่าชุมชนบุญเรืองมีพื้นที่รวม 3,021 ไร่ 1 งาน 21 ตารางวา ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 5 หมู่บ้าน ได้แก่หมู่ 1 บ้านบุญเรืองเหนือ หมู่ 2 บ้านบุญเรืองใต้ หมู่ 5 บ้านต้นปล้อง หมู่ 8 บ้านต้นปล้องใต้และหมู่ 10 บ้านภูแกงในอดีตเรียกว่า “ป่างควาย” เนื่องจากชาวบ้านได้ตกลงกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นพื้นที่เลี้ยงควายร่วมกันของชุมชนโดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นพื้นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์ ตามหนังสือสำคัญที่หลวง (นสล.) ฉบับที่ 2540/2510 นอกจากนี้ป่าชุมชนบุญเรืองมีความเป็นเอกลักษณ์พิเศษเฉพาะคือเป็น “ป่าชุ่มน้ำในช่วงฤดูฝน” (Seasonal Wetland) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในพื้นที่ลุ่มน้ำอิง มีระบบนิเวศวิทยาผสมผสานระหว่าง ป่าไม้และแม่น้ำส่งผลให้มีความหลากหลายของพันธ์พืชและพันธุ์สัตว์ โดยสรุปคุณค่าความสำคัญของพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองในแง่ของนิเวศวิทยาอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ 1) เป็นพื้นที่เพาะพันธุ์ปลาสัตว์น้ำที่สำคัญของแม่น้ำอิงและแม่น้ำโขง 2) เป็นพื้นที่แก้มลิงตามธรรมชาติในการรองรับปริมาณน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอิง 3) เป็นพื้นที่ที่สัตว์ป่าจากดอยยาวลงมาใช้ประโยชน์ 4) เป็นแหล่งรวบรวมความหลากหลายของพันธุ์พืช สัตว์ที่มีคุณค่าประโยชน์ในแง่การอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอาหาร ยาสมุนไพรที่สำคัญ และ 5) เป็นแหล่งรองรับการอพยพของนกที่อพยพในช่วงฤดูหนาว (สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง, 2560: 9) นอกจากนี้ป่าชุมชนบุญเรืองยังเป็นป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์โดยมีความหนาแน่นของต้นไม้เฉลี่ย 122 ต้นต่อไร่ซึ่งมากกว่าเกณฑ์ภายใต้นิยามป่าเสื่อมโทรมถึง 8 เท่า และทำหน้าที่เป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่สำคัญในพื้นที่ได้มากถึง 52,599.94 ตันคาร์บอนต่อปี (ถิราพร ด่านศรีบูรณ์ และภนิตา พรหมประกาย, 2560: 23)

ป่าชุมชนบุญเรืองยังมีความสำคัญต่อวิถีวัฒนธรรมของชาวบ้านในแง่แหล่งประวัติศาสตร์วิถีท้องถิ่นดั้งเดิมตั้งแต่การก่อตั้งถิ่นฐานของชุมชนกว่า 260 ปี ภายใต้ดำรงชีวิตด้วยวิถีเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญของชุมชน นอกจากนี้ป่าชุมชนบุญเรืองยังเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงผู้คนผ่านศาสนา ความเชื่อและพิธีกรรมท้องถิ่นซึ่งสะท้อนถึงคุณค่าทาง จิตวิญญาณ วัฒนธรรมและความผูกพันระหว่างชุมชนและธรรมชาติที่สืบทอดต่อกันมาอย่างยาวนาน



ภาพที่ 2-3 ป่าชุมชนบุญเรืองซึ่งมีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยาและวิถีวัฒนธรรม
ที่มา: ภาพถ่ายโดยผู้วิจัย

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินของป่าชุมชนบุญเรืองเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายใต้การขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงต่อการสูญเสียอัตลักษณ์และวิถีวัฒนธรรมของชุมชน การถูกกีดกันและเบียดขับจากการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรสาธารณะ และที่สำคัญกระบวนการจัดหาพื้นที่ดังกล่าวชุมชนขาดการให้ข้อมูลและการส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ส่งผลให้ชาวบ้านรวมตัวและลุกขึ้นต่อสู้จัดตั้งเป็น “กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง” โดยใช้สิทธิความเป็นชุมชน (Community Right) ในการปกป้องและต่อรองอำนาจรัฐด้วยปฏิบัติการ (Practical) และยุทธศาสตร์ของชุมชน (Community Strategy) โดยสรุปดังนี้

1) การขับเคลื่อนโดยการใช้องค์ความรู้ท้องถิ่น โดยการจัดทำข้อมูลชุมชนทั้งทางด้านสถานการณ์ ข้อมูลเชิงพื้นที่ ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ นิเวศ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“...ความรู้เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะความรู้เรื่องบ้านเมืองตัวเองซึ่งเป็นรากเหง้าของชุมชน และความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศ ดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นรากฐานของความยั่งยืน เมื่อชาวบ้านมีความรู้ความเข้าใจในบ้านเกิดเมืองนอน พวกเขาจะเกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อสู้และปกป้องชุมชนของตนเอง...” (นิวัฒน์ ร้อยแก้ว, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2567)

ดังนั้นการขับเคลื่อนโดยองค์ความรู้ท้องถิ่นจึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างฐานข้อมูลของคนในชุมชนรวมถึงเป็นการสร้างความเข้าใจให้กับคนในชุมชนถึงรากฐานความเป็นมาและความสำคัญของป่าชุมชนอันส่งผลต่อจิตสำนึกและความเป็นเจ้าของซึ่งกลายเป็นพลังสำคัญในการต่อสู้และการปกป้องชุมชน

2) การใช้ภูมิปัญญา ความเชื่อและพิธีกรรมท้องถิ่น ภายใต้บริบทของวิถีวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมของชาวบ้านที่เห็นว่าป่าไม้ไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่ในทางกายภาพ แต่ยังเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ มีคุณค่าทางจิตวิญญาณและความผูกพันระหว่างชุมชนและธรรมชาติที่สืบทอดต่อกันมาผ่านพิธีกรรมท้องถิ่นดังเช่น การบวชป่า การสืบชะตาแม่น้ำ การบวงสรวงศาลพ่อปู่สลีบุญเรือง การเลี้ยงศาลปางควายบุญคุ้มป่าชุ่มน้ำบุญเรือง เป็นต้น

“...สลี ในภาษาล้านนาหมายถึง ต้นศรีมหาโพธิซึ่งในป่าบุญเรืองมีต้นสลีขนาดใหญ่อยู่ภายในป่าโดยเชื่อว่ามีสิ่งศักดิ์สิทธิสถิตอยู่คอย

ดูแลรักษาผืนป่า ชาวบ้านจึงได้สร้างศาลและอันเชิญพ่อปู่สลีให้มาประทับในศาลเพื่อเป็นศูนย์รวมจิตใจ ร่วมแรงร่วมใจกันในการปกป้องผืนป่าให้อยู่คู่กับคนบ้านบุญเรืองสืบไป...” (พิชเญศพงศ์ คุรุปรัชญามรรค, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 กันยายน 2567) การขับเคลื่อนในเชิงความเชื่อและพิธีกรรมได้สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์และหวงแหนผืนป่า อีกทั้งเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปกป้องทรัพยากรของชุมชน โดยอาศัยความเป็น “เขตพื้นที่ศักดิ์สิทธิ” ซึ่งเป็นการสร้างสัญลักษณ์ทางจิตวิญญาณและสร้างความยำเกรงต่อผู้ที่มีเจตนาจะบุกรุกป่าหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่เคารพต่อธรรมชาติ

3) การแสดงสัญลักษณ์ของการต่อต้านและการปกป้องสิทธิของชุมชนผ่านกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำป้ายและเสื้อยืดต่อต้าน “ชาวบ้านบุญเรืองไม่เอานิคมอุตสาหกรรม” การเข้าร่วมเวทีประชาคม การขับเคลื่อนผ่านสื่อและใช้โซเชียลมีเดียในการรณรงค์ต่อสู้ เช่น การจัดทำเฟซบุ๊กในชื่อ “กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง” กระบวนการดังกล่าวแสดงถึงสิทธิขึ้นพื้นฐานของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมและวิพากษ์วิจารณ์ต่อนโยบายและการตัดสินใจของภาครัฐที่ไม่ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

4) การประสานงานกับเครือข่ายความร่วมมือทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็น สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง กลุ่มรักษ์เชียงของ สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต สถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง มูลนิธิพัฒนาพื้นที่ภูเขา คณะกรรมการสิทธิมนุษย์ชนแห่งชาติ สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ เป็นต้น ส่งผลให้กระบวนการต่อสู้และปกป้องป่าชุมชนบุญเรืองเป็นไปอย่างเข้มแข็ง ขณะเดียวกันยังเป็นการขยายขอบเขตและผลกระทบเผยแพร่ข้อมูลในวงกว้างอันส่งผลต่อการยกระดับถึงปัญหาและความขัดแย้งที่สังคมต้องร่วมกันหาทางออก

ผลจากการขับเคลื่อนและต่อรองอำนาจรัฐเพื่อปกป้องป่าชุมชนโดยชาวบ้าน ส่งผลให้ภาครัฐยกเลิกการการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนและมาตรการทางผังเมืองโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดิน ขณะเดียวกันกลุ่มอนุรักษ์ ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองได้รับรางวัล Equator Prize ประจำปี 2563 จากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) อันเป็นผลจากการที่ชุมชนต่อสู้และอุทิศตนในการปกป้องและอนุรักษ์ป่าชุมชนของตนเอง

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของจังหวัดเชียงราย

ภายใต้แนวคิดการพัฒนาและอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ซึ่งมีอิทธิพลต่อพื้นที่ชายแดนอย่างต่อเนื่อง กระบวนการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจึงกลายเป็นสิ่งที่พึงตระหนักและให้ความสำคัญ ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษโดยการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือรวมถึงประสานผลประโยชน์ร่วมระหว่างการพัฒนาและการเคารพถึงสิทธิของชุมชนซึ่งมีแนวทางโดยสรุปดังนี้

1) การศึกษาและทำความเข้าใจพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการศึกษาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับพื้นที่รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งควรทำการศึกษาทั้งในเชิงกายภาพและสังคมไม่ว่าจะเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินดั้งเดิมของชุมชน ประวัติศาสตร์การใช้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจน

ความเชื่อมโยงระหว่างวิถีวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่

2) สร้างกระบวนการส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจโดยมีกระบวนการที่เป็นธรรมและโปร่งใส อันจะสร้างความเชื่อมันในการดำเนินโครงการระหว่างรัฐและประชาชนและลดปัญหาความขัดแย้งจากมุมมองและความต้องการที่แตกต่างกัน และ

3) การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและการตีความทำความเข้าใจใหม่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทและการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่กฎหมายควรมีความยืดหยุ่นและคำนึงถึงสิทธิของชุมชน ตัวอย่างเช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชน หรือการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในการจัดการความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งสามแนวทางต่างมีจุดร่วมคือการเคารพในสิทธิของชุมชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แนวทางดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการพัฒนาความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาสิทธิของชุมชนรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ซึ่งคือเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

อภิปรายผล

มโนทัศน์ของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ได้กลายเป็นแนวทางหลักในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนทิศทางของโลกในยุคปัจจุบัน โดยมีความเชื่อว่าระบบตลาดเสรี (Market Economy) คือกลไกที่สำคัญและมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสร้างรายได้และการพัฒนา โดยรัฐควรลดบทบาทในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจขณะเดียวกันก็สร้างสภาพแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าดำเนินการโดยอิสระดังเช่น การผ่อนปรนกฎระเบียบ การเปิดเสรีทั้งในภาคการค้าและการลงทุน รวมถึงการแปรรูปกิจการของรัฐ โดยเฉพาะทรัพยากรทางธรรมชาติ อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ได้เปลี่ยนแปลงการให้ความหมายและความสำคัญโดยนำมาแปรรูปให้กลายเป็นทุน (Commodification of natural resources) เพื่อเพิ่มมูลค่าในทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็น ป่าไม้ แม่น้ำ หรือที่ดิน ปรากกฎการณ์ดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจนจากนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) โดยการใช้ที่ดินในพื้นที่ชายแดนพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนและทุนข้ามชาติภายใต้โอกาสในทางเศรฐกิจและการขับเคลื่อนของวาทกรรมการพัฒนา (Development Discourse) (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2559: 50) กระบวนการดังกล่าวขับเคลื่อนโดยภาครัฐซึ่งได้ใช้อำนาจในการจัดสรรและควบคุมที่ดินผ่านกลไกเชิงนโยบาย การบริหารราชการ ตลอดจนการออกกฎหมายเพื่อทำการแปรรูปที่ดินสาธารณะให้กลายเป็นกรรมสิทธิของรัฐหรือภาคเอกชน เช่นเดียวกับการศึกษาของยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์ (2561) ที่เห็นว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นเทคโนโลยีของอำนาจเพื่อการบริหารจัดการและควบคุมพื้นที่ชายแดน นั่นคือการขยายอำนาจรัฐเข้าไปยังพื้นที่ชายแดนเพื่อผลทางเศรษฐกิจและความมั่นคง

กระบวนการดังกล่าวได้สร้างความเหลื่อมล้ำและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐและประชาชนในพื้นที่ โดยภาครัฐได้ดำเนินการรวบรวมที่ดินขนาดใหญ่ผ่าน

การเวนคืนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินสาธารณะให้กลุ่มทุนเช่าหรือจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการศึกษาของมุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ (2561) ที่พบว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทำให้เกิดการเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยได้รับการให้ความหมายใหม่โดยรัฐและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้กลายเป็นกลยุทธ์ในการสะสมทุนของนักลงทุน

กระบวนการดังกล่าวสะท้อนถึงแนวคิดการสะสมทุนโดยการพรากสิทธิ (Accumulation by Dispossession) อันเป็นการร่วมมือกันระหว่างทุนและรัฐในการแย่งชิงที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติไปจากประชาชนเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและเอื้อต่อการสะสมทุน (Capital Accumulation) ขณะที่ชุมชนกลับถูกกีดกันออกจากสิทธิในที่ดิน (Land Exclusion) สูญเสียอำนาจและโอกาสในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะของตนเอง โดยรัฐได้ใช้อำนาจผ่านการใช้ กฎระเบียบ (Regulation) การใช้กำลัง (Force) ตลาด (Market) และความชอบธรรม (Legitimation) เป็นเครื่องมือสำคัญ (ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์, 2559: 180) กระบวนการดังกล่าวส่งผลให้ชุมชนถูกทำให้ไร้ซึ่งอำนาจและกลายเป็น “คนอื่น” (The Other) บนที่ดินของตนเองและยังต้องกลายเป็นผู้แบกรับภาระจากการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติรวมไปถึงผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำทางสังคม แต่การจัดหาพื้นที่เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายใต้การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงของกลับมีปรากฏการณ์ที่แตกต่างออกไป ชาวบ้านและชุมชนในพื้นที่กลับไม่ยอมจำนนต่ออำนาจและกฎหมายพิเศษที่รัฐได้กำหนด ชุมชนบุญเรืองได้รวมตัวลุกขึ้นต่อสู้ด้วยการใช้สิทธิชุมชนภายใต้การรับรองทั้งในทางกฎหมายและทางจารีตประเพณีเป็นเครื่องมือในการต่อรองเชิงอำนาจรวมถึงช่วงชิงความหมายของที่ดินกับรัฐทั้งในประเด็นความเป็นเจ้าของและความสำคัญของที่ดิน ภายใต้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ที่ดินไม่ใช่เพียงแค่ปัจจัยการผลิตหรือทรัพย์สินในทางเศรษฐกิจ แต่เป็นทั้งเป้าหมายและเครื่องมือเชิงอำนาจที่ถูกใช้เพื่อควบคุมและจัดระเบียบทางสังคม กระบวนการจัดหาพื้นที่ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองจึงมิใช่เพียงการจัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนา แต่เป็นสนามแห่งอำนาจ (Field of Power) ในการสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้และสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรซึ่งมาจากจุดยืนที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น

ภายใต้มุมมองของภาครัฐที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการจัดการผ่านการใช้กฎหมายและนโยบายเพื่อควบคุมและจัดสรรที่ดินให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้น ดังนั้นภาครัฐจึงมักเห็นควรนำที่ดินที่เห็นเป็นพื้นที่ว่างเปล่าซึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนซึ่งเอื้อต่อการเชื่อมโยงทางการค้าและการลงทุนมาใช้ในการพัฒนาเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจผ่านการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานในการขยายตัวของระบบตลาด แต่ในทางกลับกันชุมชนมองที่ดินมากกว่าทุนในทางเศรษฐกิจ แต่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตและเป็นส่วนหนึ่งของวิถีวัฒนธรรมชุมชนจึงมีสิทธิในการครอบครองและจัดการ (Management Right) ผ่านประวัติศาสตร์ จารีตขนบธรรมเนียมที่สืบทอดต่อกันมา ภายใต้นิยามที่แตกต่างกันระหว่างรัฐและชุมชนจึงนำมาสู่ความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ส่งผลให้ชุมชนได้ทำการลุกขึ้นสู้ (Community Resistance) เพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิของตนเองโดยทำการช่วงชิงความหมายของการใช้ที่ดินผ่านการอ้างถึงวิถีการผลิตในภาคเกษตรกรรมรวมถึงการ

อ้างถึงวิถีชีวิตเดิมของคนในพื้นที่ (กัมปนาท เบ็ญจนาวี, 2563: 130)

การต่อสู้ของชุมชนบุญเรืองจึงไม่ใช่แค่เพียงการปกป้องที่ดินจากการขับเคลื่อนของการพัฒนา แต่เป็นการปกป้องความหมายของที่ดินที่ถูกนิยามและกำหนดโดยชุมชนและดำเนินการต่อต้านการกำหนดความหมายใหม่ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยได้สร้างวาทกรรมทางเลือกที่ให้ความสำคัญของป่าชุมชนในฐานะแหล่งความมั่นคงทางอาหารของสัตว์ป่าและระบบนิเวศวิทยาที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งเชื่อมโยงภูมิปัญญาความเชื่อที่มีต่อวิถีวัฒนธรรมของผู้คนในท้องถิ่นอย่างยาวนาน และใช้เป็นเครื่องมือของกลุ่มคนตัวเล็กตัวน้อยเพื่อสร้างความชอบธรรมในการต่อต้านโครงการพัฒนาของภาครัฐที่สร้างผลกระทบให้แก่ชาวบ้าน และเมื่อชุมชนสามารถสื่อสารความหมายของที่ดินไปยังสังคมสาธารณะภายใต้การสนับสนุนของเครือข่ายภาคประชาสังคม นักวิชาการและสื่อมวลชน ส่งผลให้ภาครัฐต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสังคมและในท้ายที่สุดก็ทำการยกเลิกการจัดหาที่ดินในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและปรับเปลี่ยนนโยบายเป็นการส่งเสริมการลงทุนโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ชัยชนะของชุมชนบุญเรืองจึงเป็นการสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ชุมชนสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐด้วยฐานความรู้ปฏิบัติการ และกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม อย่างไรก็ตามความขัดแย้งในสิทธิที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงภายใต้แนวคิดการพัฒนาและอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ซึ่งได้ขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนในอนาคตอย่างต่อเนื่อง สำหรับทางออกดังกล่าวรัฐจำต้องปรับแนวทางการพัฒนาโดยต้องคำนึงถึงสิทธิและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจต้องไม่มุ่งเน้นในเรื่องกลไกทางตลาดแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (Inclusive Growth) รวมถึงความยุติธรรมทางสังคมและดุลยภาพทางนิเวศ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2556: 227)

แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property Regimes) จึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง กรรมสิทธิ์ร่วมหมายถึงระบบการจัดการที่ดินที่เปิดโอกาสให้หลายฝ่ายมีสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์และจัดการที่ดินร่วมกัน ซึ่งหมายถึงรัฐและชุมชนท้องถิ่นรวมถึงกลุ่มทุนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแบ่งปันและดูแลรักษาผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเปลี่ยนมโนทัศน์ของรัฐจากเดิมเป็นผู้ทำหน้าที่ผูกขาดในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การแบ่งปันผลประโยชน์ รวมถึงการตรวจสอบและแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นร่วมกัน

นอกจากนี้การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและการตีความทำความเข้าใจใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม โดยเฉพาะในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีความซับซ้อนของอำนาจและผลประโยชน์ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินควรมีความยืดหยุ่นและเปิดโอกาสในการรับรองสิทธิชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเป็นต้น นอกจากนี้ชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องขับเคลื่อนและสร้างความเข้มแข็งภายในชุมชนให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง การสร้างองค์ความรู้ทั้งในด้านประวัติศาสตร์สังคมและเศรษฐกิจรวมถึงระบบนิเวศวิทยาในพื้นที่

แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ร่วมในการจัดการที่ดินระหว่างรัฐและชุมชนจึงเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แนวคิดดังกล่าวมิใช่การมองกันเป็นคู่ตรงข้ามระหว่างรัฐและชุมชนดังเช่นในอดีต แต่เป็นการสร้างการพัฒนาโดยการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม การนำแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติจริง จำเป็นต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายและนโยบายที่เหมาะสม รวมถึงการสร้างรู้และความเข้าใจรวมถึงความร่วมมือระหว่างรัฐ ทุนและชุมชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสร้างความเป็นธรรมแก่ชุมชนอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ในการดำเนินโครงการพัฒนา รัฐต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินการรวมถึงการติดตามและตรวจสอบอย่างโปร่งใสและใกล้ชิด โดยเฉพาะโครงการที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชน ซึ่งเป็นการสร้างความชอบธรรมและช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ภาครัฐต้องยอมลดบทบาทในการควบคุมการใช้ที่ดินและเปลี่ยนเป็นผู้สนับสนุนให้ชุมชนมีความสามารถในการจัดการที่ดินด้วยตนเองเพิ่มมากขึ้น ผ่านการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินให้มี ความยืดหยุ่นและมีความแตกต่างอย่างเหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่

3) ควรมีการทบทวนหรือปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและการจัดการพื้นที่สาธารณะเพื่อให้สามารถคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เช่น การจัดการทรัพยากรร่วม (Commons-Pool Resource) ซึ่งเปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นด้วยตนเองภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลจากภาครัฐอย่างเป็นธรรม

4) การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อสร้างการต่อรองและสร้างความชอบธรรมแก่ชุมชนในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์และทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง ผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การเสริมสร้างองค์ความรู้และจิตสำนึกของชุมชน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันการศึกษา รวมถึงการพัฒนากลไกในการบริหารจัดการชุมชนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาเปรียบเทียบความขัดแย้งทางด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ซึ่งมีความแตกต่างของบริบทพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงภาพรวมของปัญหาความขัดแย้งในมิติต่าง ๆ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่

2) ควรศึกษาการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษต่างประเทศที่น่าสนใจ เช่น ประเทศจีนที่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยรัฐเป็นเจ้าของ ประเทศมาเลเซียที่ให้เอกชนถือครองพื้นที่ในการลงทุน เป็นต้น เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการจัดการที่ดินที่เหมาะสม ขณะเดียวกันก็ศึกษาถึงปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและกฎหมายที่แตกต่างกัน เพื่อหาแนวทางในการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการจัดการกรรมสิทธิ์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

เอกสารอ้างอิง

กัมปนาท เบ็ญจนาวี. (2563). การกีดกันจากที่ดินภายใต้วาทกรรมตลาดกับการต่อรองเพื่อการอ้างสิทธิ์เหนือที่ดินในจังหวัดนครนายก. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*. *8*(2). 130 - 150.

ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์. (2559). วาระเขียว-คาร์บอนต่ำ และมโนทัศน์ใหม่สำหรับการศึกษาการเมืองเรื่องที่ดินในภาคการเกษตร. *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง*. *12*(2).163–168.

ถิราพร ด่านศรีบูรณ์ และภนิตา พรหมประกาย. (2560). คุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของจังหวัดเชียงราย. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สาขาการจัดการทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2559). เงื่อนไขความสำเร็จ ความขัดแย้งและข้อจำกัดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาประสบการณ์จากประเทศกำลังพัฒนา. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2556). เศรษฐศาสตร์การเมือง นิเวศวิทยาการเมืองและนิเวศสังคมนิยม. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา. *1*(1). 217 -233.

เพ็ญนภา สวนทอง. (2560). แนวคิดและทฤษฎีการศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: มุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา. *5*(2). 95 -118.

มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญและศิราพร แป๊ะเส็ง. (2561). การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด: ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมและการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคม. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ความเป็นธรรมทางสังคมและธรรมาภิบาลที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอีสานและภาคเหนือ ประเทศไทย”. สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์. (2561). “โอกาส” หรือ “ความท้าทาย” ของการพัฒนาเมืองชายแดนเชียงของไปสู่ความความทันสมัยภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง. (2562). ป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น. พะเยา: ม.ป.พ..

สืบสกุล กิจนุกร. (2562). บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสาหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

United Nations Development Program (UNDP). (2019). Boon Rueang Wetland Forest Conservation Group, Kingdom of Thailand. Equator Initiative Case Study Series. New York, NY: 2019.