

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืน*

Policy Recommendation of Arable Land Solutions

in Forest Conservation Area at Lower South 7 Provinces Sustainably

¹วิวัฒน์ ฤทธิมา และ ²อิบรอฮิม สารีมาแซ

¹Wiwat Rittima and ²Ibrahim Sareemasae

¹วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

²คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์

¹Management for Development College, Thaksin University, Thailand.

²Faculty of Management Sciences, Princess of Naradhiwas University, Thailand.

¹Corresponding Author's Email: vi2528@gmail.com



บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพและลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง 2) วิเคราะห์แนวทางและกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง และ 3) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 388 คน การสัมภาษณ์ไม่เป็นทางการบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การจัดประชุมแบบมีส่วนจำนวน 42 ครั้งและการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ ภายในกรอบระยะเวลา 11 เดือน

ผลการศึกษาพบว่า 1) สภาพและลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินมีความไม่สอดคล้องกันของแนวทางและความต้องการระหว่างภาครัฐที่เน้นการพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายและบริหารจัดการที่ดินตามนโยบาย และภาคประชาชนและองค์กรชุมชนที่ต้องการความเป็นธรรมในสิทธิที่ดินทำกินและเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน 2) แนวทางและกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินนั้นภาครัฐใช้กลไกการพิสูจน์สิทธิเอกสารการเข้าครอบครองตามกฎหมายและบริหารจัดการที่ดินตามนโยบาย และภาคประชาชนและองค์กรชุมชนใช้แนวทางการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในสิทธิที่ดินทำกินและเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน และ 3) ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืนนั้นจะต้องสร้างกลไกการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมที่แท้จริง

คำสำคัญ: ข้อเสนอเชิงนโยบาย; การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน; พื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง

*Received September, 2020; Revised February 7, 2021; Accepted May 26, 2021



Abstract

The purposes of this study are 1) to study the conditions and features of arable land solutions in Forest Conservation Area at Lower South 7 Provinces, 2) to analyze the guidelines and methods of arable land solutions in Forest Conservation Area at Lower South 7 Provinces, and 3) to construct the policy recommendations of arable land solutions in Forest Conservation Area at Lower South 7 Provinces Sustainable. Qualitative methods were conducted by reviewing related literatures, in-depth interview with 388 people, and informal interviews with people who suffer arable land solutions. In addition, 42 participatory meetings and the involvement in various local activities within 11 months were conducted to collect data.

The results of the study revealed that 1) the conditions and features of arable land solutions were inconsistent with guidelines and requirements between the government which emphasizes legal rights verification and policy-based land management and local people and community organizations which demand fairness and the land rights document. 2) for guidelines and methods of arable land solutions, the government uses mechanisms to verify document rights, legal possession and manage land policies while local people and community organizations take bundles to demanded fairness in arable land rights and the land rights document, and 3) policy recommendations of arable land solutions in Forest conservation Area at Lower South 7 Provinces sustainably must be created with truly engaging problem-solving mechanisms.

Keywords: Policy Recommendation; Arable Land Problem Solutions; Forest Conservation Area The 7 Southern Provinces

บทนำ

พื้นที่ป่าเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูลกับพื้นที่ป่าเทือกเขาบูโดและเทือกเขาสุไหงปาดีในเขตจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลาและจังหวัดนราธิวาสนั้นก็อีกหนึ่งที่ประสบกับปัญหาการบริหารจัดการที่ดินซึ่งก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่างสิทธิความเป็นพลเมืองของประชาชนและสิทธิชุมชนขององค์กรชุมชนกับอำนาจตามกฎหมายของภาครัฐ การเข้ามาบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ป่าเพื่อจับจองที่ดินทำกินและอยู่อาศัยและก่อตั้งชุมชน นำไปสู่การขยายตัวของชุมชนต่าง ๆ ตลอดแนวแถบเทือกเขาบรรทัดเทือกเขาบูโดและเทือกเขาสุไหงปาดีภายใต้วิถีแห่งการพึ่งพาและอยู่ร่วมกับป่าอย่างสมดุลของประชาชนนั้นในระยะแรกนั้นเป็นเพียงการเข้ามาจับจองที่ดินเพื่อทำกินและอยู่อาศัยโดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิในที่ดิน ต่อมาเมื่อภาครัฐได้เข้ามาส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ปลูกยางพารา โดยลักษณะของการปลูกยางพาราในช่วงแรกนั้นจะเป็น



การปลูกยางพาราร่วมกับพืชชนิดต่าง ๆ ในรูปแบบของป่าสมรม การปลูกยางพาราร่วมกับพืชชนิดต่าง ๆ ในรูปแบบของป่าสมรมซึ่งเป็นการปลูกพืชตามวิถีและภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นได้ผลผลิตจากยางพาราไม่เต็มที่เท่าที่ควร ภาครัฐจึงส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบการปลูกยางพาราจากรูปแบบป่าสมรมเปลี่ยนมาเป็นการปลูกยางพาราในรูปแบบพืชเชิงเดี่ยวพร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนปลูกยางสายพันธุ์ใหม่และให้ขยายพื้นที่ปลูกยางพาราด้วยการอนุญาตให้แผ้วถางพื้นที่ป่าไม้เพิ่มโดยไม่ได้มีการควบคุมอย่างชัดเจนและมีข้อกำหนดที่ชัดเจน จึงก่อให้เกิดการแผ้วถางทำลายพื้นที่ป่าไม้เพื่อขยายพื้นที่ปลูกจำนวนมาก ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ลดลงนำมาสู่การเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและเกิดภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ (Rittima, and Sareemasae, 2019)

เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์และจำกัดการบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ป่าไม้ของประชาชนในพื้นที่ ภาครัฐจึงเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ด้วยการกำหนดให้พื้นที่ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่าพุทธศักราช 2481 ด้วยเหตุผลที่ว่าในพื้นที่นั้นมีไม้ชนิดที่มีค่าเป็นปริมาณมากเหมาะที่จะสงวนไว้เพื่อให้ไม้ไม่ไว้ใช้ตลอดไป อันจะเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้นกว่าที่จะแผ้วถางเป็นพื้นที่เพาะปลูกหรือเพื่อกิจการอย่างอื่นจึงสมควรสงวนป่าแห่งนี้ไว้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน (Forest Act, 1941) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการสิทธิในที่ดินของภาครัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ แต่ด้วยระบบการสื่อสารและการขาดความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นของสิทธิในที่ดิน ต่อมาเมื่อมีการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพุทธศักราช 2507 ด้วยเหตุผลที่ว่าเนื่องจากป่าในพื้นที่นี้มีไม้ยาง ไม้นาคุบุตร ไม้ตะเคียนทอง ไม้หลุมพองและไม้ชนิดอื่นซึ่งมีค่าจำนวนมากและมีของป่ากับทรัพยากรธรรมชาติอื่นด้วย สมควรกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าและทรัพยากรธรรมชาติอื่นไว้ซึ่งการดำเนินการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนและป่าสงวนแห่งชาติของภาครัฐไม่ได้มีการสำรวจและกำหนดแนวเขตพื้นที่อย่างชัดเจน (National Parks Act, 1964) จึงเกิดการทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยเดิมของประชาชน แต่ภาครัฐไม่ได้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง พร้อมทั้งให้ประชาชนดำเนินการแจ้งการครอบครองที่ดินทำกินด้วยการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภาษีดอกหญ้า) ภบท.5 และแจ้งการครอบครองที่ดินว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่าได้ครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่และมีจำนวนเท่าใด (ส.ค.1) ประชาชนจึงสามารถดำรงชีพและทำกินได้อย่างปกติสุขแม้ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินหรือไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ในเวลาต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสงวน ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาบรรทัดในบางส่วนเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด (Wildlife Preservation and Protection Act, 1960) ในปี พ.ศ. 2525 มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ป่าสงวน ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขาบรรทัดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่าและปี พ.ศ. 2542 มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขาบูโดและเทือกเขาสุไหงปาดีเป็นเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพุทธศักราช 2504 (National Parks Act, 1961) ซึ่งไม่ได้ดำเนินการสำรวจและกำหนดแนวเขตของพื้นที่ให้มีความชัดเจนจึงส่งผลให้เกิดการกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวน ป่าสงวนแห่งชาติที่พัฒนาไปสู่การกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด เขตอุทยาน



แห่งชาติเขาปู่เขาเงาและเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีนำไปสู่การทับซ้อนที่ทำกินและอยู่อาศัยเดิมของประชาชนโดยภาครัฐให้ความสำคัญกับเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน แต่ประชาชนมองว่าได้ทำการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภาษีดอกหญ้า) ภบท. 5 และเอกสารการแจ้งการครอบครองที่ดินว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่าได้ครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่และมีจำนวนเท่าใด (ส.ค.1) ซึ่งในเวลาต่อมาภาครัฐได้ประกาศการยกเลิก ภบท. 5 และเอกสารการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) ว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่าได้ครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่และมีจำนวนเท่าใด หากประชาชนไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (The land code Act, 1954) ก็ต้องกลายเป็นกลุ่มคนที่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้และอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้อย่างผิดกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ได้อยู่อาศัยและทำกินมาก่อนที่ภาครัฐจะเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน

การบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางของภาครัฐนั้นได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เนื่องจากไม่สามารถดำรงชีพตามวิถีและหมุนเวียนของตามระบบการทำสวนยางได้อย่างปกติ รวมทั้งถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา (Rittima, 2016) ประชาชนจึงได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มภาคประชาชนและพัฒนาไปเป็นองค์กรภาคประชาชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเสนอแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินและเรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐลงมาดำเนินการแก้ไขปัญหาจากการบริหารจัดการที่ดิน แต่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาคความความขัดแย้งด้านที่ดิน ประกอบกับการดำเนินการของภาครัฐมุ่งบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหจากการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนแนวทางและรูปแบบการดำเนินงานของภาครัฐขาดการคำนึงถึงบริบทของพื้นที่และประวัติความเป็นมาของการก่อตั้งถิ่นฐานและชุมชน จึงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาจากการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างได้อย่างเป็นรูปธรรม (Rittima, and Sareemasae, 2019) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินได้อย่างยั่งยืน ภาครัฐจึงควรมีแนวทางเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้วยการให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นจริงของบริบทพื้นที่ หลักแห่งวิถีและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดินและความขัดแย้งด้านที่ดินบนพื้นฐานของคนอยู่ร่วมกับผืนป่าอย่างสมดุลก็จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากการบริหารจัดการที่ดินและความขัดแย้งด้านที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง
2. เพื่อวิเคราะห์แนวทางและกลไกเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง

3. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอย่างยั่งยืนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในระยะเวลา 11 เดือนโดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือนักวิชาการหรือปราชญ์ชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ ผู้แทนจากองค์กรชุมชนและภาคประชาชน ดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีเจาะจง โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกคือจะต้องมีบทบาทและเข้าใจถึงปัญหาที่ดินทำกิน มีความรู้ความเข้าใจถึงวิธีการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบริหารจัดการที่ดินทำกินและอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง จำนวน 388 คน ประกอบด้วยนักวิชาการหรือปราชญ์ชาวบ้าน จำนวน 22 คน เจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 89 คน ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ จำนวน 119 คน และผู้แทนจากองค์กรชุมชนและภาคประชาชน จำนวน 158 คน

ขั้นตอนที่ 2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยนั้นใช้แบบสัมภาษณ์และกรอบการดำเนินเวที ซึ่งมีลักษณะแนวคำถามแบบมีโครงสร้างที่ดำเนินการตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาและให้ข้อเสนอแนะในการปรับแก้ไขเพื่อแก้ไขข้อคำถามให้มีความถูกต้องของภาษา

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูล การศึกษาถึงบริบทของพื้นที่ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพและลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กลไกของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน นโยบาย กฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสัมภาษณ์กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 388 คน และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการที่เป็นลักษณะของการสอบถามข้อมูลโดยผู้ทำการวิจัยได้เข้าไปมีส่วนร่วมและสังเกตการณ์ร่วมในพื้นที่เพื่อสอบถามเกี่ยวกับสภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่ดินทำกิน แนวทางในการบริหารจัดการที่ดินทำกิน รูปแบบและข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินทำกินและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การจัดประชุมแบบมีส่วนร่วมในลักษณะของการจัดประชุมระดมความคิดและเวทีสาธารณะในพื้นที่ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดประชุมกลุ่มนักวิชาการหรือปราชญ์ชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ ภาคประชาชน องค์กรชุมชนและภาคีเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาที่ดินทำกิน วิธีการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบริหารจัดการที่ดินทำกินและอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง จำนวน 42 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมทั้งหมด 3,724 คน โดยดำเนินการจัดลำดับการประชุมแบบมีส่วนร่วมตั้งแต่ประเด็นสภาพปัญหาที่ดินทำกิน การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน รูปแบบการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการที่ดิน และข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน



ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้การสัมภาษณ์ การจัดประชุมแบบมีส่วนร่วม และข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องด้วยการจำแนกและจัดระบบข้อมูล การวิเคราะห์ส่วนประกอบ การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารหรือการวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์สาเหตุและผล พร้อมทั้งวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของหมวดหมู่กำหนดเป็นแนวทางในการวิเคราะห์โดยนำเสนอแนวคิดที่มีความสัมพันธ์กันเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่และแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพและลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน นำไปสู่การวิเคราะห์ถึงแนวทางและกลไกเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืน

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์และสรุปข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลเอกสาร ผู้ถูกสัมภาษณ์ ผู้เข้าร่วมการจัดประชุมแบบมีส่วนร่วมและการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่พบว่า ปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างนั้นมีจุดเริ่มต้นจากการเข้ามาแผ้วถางพื้นที่ป่าไม้ที่ยังคงอุดมสมบูรณ์เพื่อใช้ที่ดินเพื่อทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนซึ่งไม่สนใจและให้ความสำคัญกับเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินที่ได้เข้ามาแผ้วถางจับจอง ต่อมาเมื่อภาครัฐเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ด้วยการกำหนดให้พื้นที่ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่าพุทธศักราช 2481 (Forest Act, 1938) ในปีพ.ศ. 2501 การกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพุทธศักราช 2507 (National Parks Act, 1964) พัฒนาไปสู่การกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัดในปีพ.ศ. 2518 (Wildlife Preservation and Protection Act, 1960) และเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่าในปีพุทธศักราช 2525 และปีพุทธศักราช 2542 กำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขาบูโดและเทือกเขาสุไหงปาดีเป็นเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพุทธศักราช 2504 (National Parks Act, 1961) ซึ่งได้ทับซ้อนกับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเดิมของประชาชน เนื่องจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตพื้นที่และไม่มีการลงพื้นที่เพื่อทำการสำรวจและกำหนดแนวเขตใหม่ให้มีความชัดเจน นำมาสู่การส่งผลกระทบต่อกระด้นดำเนินชีวิตของประชาชนที่ไม่สามารถทำกินและอยู่อาศัยได้อย่างปกติสุขและยังถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา จึงนำไปสู่การรวมตัวของประชาชนเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมและสิทธิในที่ดินทำกิน ภาครัฐจึงได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแต่ถูกต่อต้านและคัดค้านจากภาคประชาชนเพราะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของภาคประชาชน ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาจากการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างได้อย่างเป็นรูปธรรม นำไปสู่การจัดตั้งเป็นองค์กรภาคประชาชนและองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อขับเคลื่อนต่อสู้กับภาครัฐและเรียกร้องความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทำกินและอยู่อาศัย พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินทำกินต่อภาครัฐที่นำไปสู่ความเป็นธรรมและสิทธิในที่ดินในฐานะของผู้ที่ทำกินและอยู่อาศัยมา

ก่อนที่ภาครัฐจะเข้ามาบริหารจัดการที่ดินแต่ไม่ได้รับการตอบสนองหรือให้ความสำคัญจากภาครัฐ ในขณะที่ภาครัฐก็ยังมุ่งดำเนินการตามข้อกำหนดและแนวทางในการดำเนินการของภาครัฐที่ละเลยการให้ความสำคัญกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชนและองค์กรชุมชนในพื้นที่ จึงนำไปสู่การเกิดปัญหาความขัดแย้งจากการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินทำกินขึ้นระหว่างประชาชนและองค์กรชุมชนกับภาครัฐจนกระทั่งปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ที่ 1 สภาพและลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง พบว่า จากการเข้ามาบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐด้วยการกำหนดให้พื้นที่ป่าเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลาเป็นป่าสงวน ป่าสงวนแห่งชาติและพัฒนาไปสู่การกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัดและอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า การกำหนดให้พื้นที่ป่าเทือกเขาบูโดและเทือกเขาสุไหงปาดีในเขตจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลาและจังหวัดนราธิวาส เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีเพื่อคุ้มครองและปกป้องไว้ซึ่งพื้นที่ป่า ที่ก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกับที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนเดิมของประชาชน ซึ่งนำมาสู่การลิดรอนสิทธิในที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนผู้ไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพุทธศักราช 2497 เพราะตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพุทธศักราช 2497 (The land code Act, 1954) ซึ่งประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินได้และนำไปสู่การได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ถูกจับกุมดำเนินคดี พร้อมทั้งกลายเป็นกลุ่มคนที่บุกรุกป่าอย่างผิดกฎหมาย จึงได้รวมตัวเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมของตนเองในฐานะที่ได้ครอบครองและทำกินมาก่อนที่ภาครัฐจะเข้ามาบริหารจัดการที่ดิน พร้อมทั้งจัดตั้งกลุ่มภาคประชาชนและพัฒนาไปเป็นองค์กรภาคประชาชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน เพื่อเสนอแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินต่อภาครัฐในรูปแบบของชุมชนจัดการตนเองตามหลักแห่งวิถีและภูมิปัญญาที่ก่อให้เกิดความสอดคล้องและความสมดุลแห่งการอยู่ร่วมกันของคนกับป่า แต่กลับไม่ได้รับการตอบสนองหรือให้ความสำคัญจากภาครัฐ

เนื่องจากภาครัฐมุ่งบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามหลักการของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พุทธศักราช 2541 เรื่องมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ซึ่งประชาชนที่ครอบครองและทำกินในพื้นที่ทับซ้อนกับป่าอนุรักษ์ (Secretariat of the Cabinet, 1998) และการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามหลักการของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2551 เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี ซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการครอบครองที่ดินของประชาชนตามกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน จึงต้องประสบกับความล้มเหลวในการบังคับใช้เมื่อประชาชนและองค์กรชุมชนในพื้นที่ไม่ยอมรับและดำเนินงานตามนโยบายในกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน (Secretariat of the Cabinet, 2008) เมื่อไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ ในเวลาต่อมาภาครัฐได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนพุทธศักราช 2553 (Community



Deed Office, 2010) เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนตามหลักของสิทธิชุมชนหรือสิทธิร่วมกันของชุมชน แต่ก็ต้องประสบความล้มเหลว เพราะประชาชนและองค์กรชุมชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่ยอมรับและดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนพุทธศักราช 2553 และการดำเนินการตามนโยบายทวงคืนผืนป่าซึ่งเป็นมาตรการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 ว่าด้วยเรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน ที่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าไม้ โดยการจัดทำแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดิน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชนเพื่อการป้องกันรักษาป่าและให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อสนองต่อนโยบายข้อสั่งการและเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าให้คืนสู่สภาพป่าสมบูรณ์ (Department of Marine and Coastal Resources, 2016) ที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจ ตัดฟันทำลายพืชผลอาสินประชาชนโดยใช้คำสั่งทางปกครองและการจับกุมดำเนินคดี โดยไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินได้ (Land Watch, 2018)

ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างนั้นต้องประสบความล้มเหลวเนื่องจากมุมมองของการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและองค์กรชุมชนที่แตกต่างกัน ซึ่งต่างฝ่ายต่างอ้างถึงความชอบธรรมและสิทธิของตน โดยภาครัฐมุ่งให้ความสำคัญกับอำนาจตามกฎหมายและหลักการตามนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น ในขณะที่ภาคประชาชนและองค์กรชุมชนมุ่งให้ความสำคัญกับสิทธิความเป็นพลเมืองที่ได้ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อน ตลอดจนกระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดเป็นนโยบายและข้อกฎหมายต่าง ๆ ของภาครัฐขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน จะต้องสร้างกระบวนการและกลไกการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และเกิดความสมดุลระหว่างวิถีชีวิตของประชาชนกับอำนาจรัฐตามกฎหมายเพื่อปกป้องและคุ้มครองผืนป่าที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนบนพื้นฐานของคนอยู่ได้ป่าอยู่ดี

วัตถุประสงค์ที่ 2 แนวทางและกลไกเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างนั้น พบว่า มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของภาครัฐที่มุ่งบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน (Secretariat of the Cabinet, 2008) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พุทธศักราช 2541 เรื่องมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ซึ่งประชาชนที่ครอบครองและทำกินในพื้นที่ทับซ้อนกับป่าอนุรักษ์ (Secretariat of the Cabinet, 1998) และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2551 เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาตี มุ่งให้ความสำคัญกับหลักของสิทธิชุมชนหรือสิทธิร่วมกันของชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนพุทธศักราช 2553 (Community Deed Office,

2010) และการใช้คำสั่งทางปกครองและการจับกุมดำเนินคดีตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และ 66/2557 ในขณะที่ภาคประชาชนและองค์กรชุมชนมุ่งให้ความสำคัญกับแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินต่อภาครัฐในรูปแบบของชุมชนจัดการตนเองตามหลักแห่งวิถีและภูมิปัญญาที่ก่อให้เกิดความสอดคล้องและความสมดุลแห่งการอยู่ร่วมกันของคนกับป่า เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างได้อย่างยั่งยืนจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจและบรรเทาปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงของปัญหาที่ดินทำกิน พร้อมทั้งกำหนดแนวทางปัญหาที่ดินทำกินด้วยการยุติการจับกุมและดำเนินคดีกับประชาชนโดยให้ประชาชนในพื้นที่สามารถทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่เดิมของตนได้อย่างปกติสุขโดยไม่มีกรจับกุมดำเนินคดี ในกรณีที่มีลักลอบแผ้วถางพื้นที่ป่าไม้ใหม่จะต้องจับกุมดำเนินคดีตามกระบวนการ ดำเนินการสร้างความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นของการบริหารจัดการที่ดินและรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่อย่างยั่งยืน พร้อมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน องค์กรชุมชน หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่นและหน่วยงานวิชาการเพื่อกำหนดแนวทางในแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างที่ก่อให้เกิดการยอมรับและสามารถนำไปสู่การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะมิติของความรู้สึกร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรชุมชน พร้อมทั้งดำเนินการจัดทำแนวเขตของที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ใหม่โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา การกำหนดรูปแบบการบริหารและการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการรับรองเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน

สำหรับกลไกในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินนั้นภาครัฐมุ่งเน้นการใช้กลไกทางกฎหมายและหลักการตามนโยบายตามกระบวนการพิสูจน์สิทธิและการจับกุมดำเนินคดี ขณะที่ภาคประชาชนและองค์กรชุมชนได้แจ้งการดำเนินตามกลไกของภาครัฐและดำเนินการแก้ไขปัญหาตามกระบวนการและกลไกของชุมชน กลไกในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างจึงจะต้องก่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่โดยกลไกในระดับพื้นที่ซึ่งประกอบไปด้วยกลไกในระดับจังหวัดและระดับตำบลที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมจัดทำข้อมูลและข้อเท็จจริงของปัญหาที่ดินทำกินและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน องค์กรชุมชน หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่นและหน่วยงานวิชาการเพื่อร่วมกันกำหนดรูปแบบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดิน พร้อมทั้งจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืนเสนอต่อกลไกระดับประเทศในระดับกรมและระดับกระทรวงซึ่งจะเป็นผู้ทบทวนตรวจสอบและกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้มีความสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนและองค์กรชุมชน ที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและเกิดความสมดุลของวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนกับความยั่งยืนของผืนป่า (Rittima, and Sareemasae, 2019)

วัตถุประสงค์ที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืน พบว่า ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินนั้นจะต้องก่อให้เกิดดุลยภาพในการจัดการระหว่างสิทธิ



ความเป็นพลเมืองของประชาชนและองค์กรชุมชนกับอำนาจรัฐตามกฎหมายของภาครัฐ ด้วยการกำหนดเป็นหลักการของข้อเสนอเชิงนโยบายด้วยการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามหลักแห่งวิถีและภูมิปัญญาชุมชนที่ป่่าอยู่ได้ คนอยู่ดี

ในด้านแนวเขตพื้นที่ จะต้องดำเนินการจัดทำแนวเขตที่ดินระหว่างที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนกับแนวเขตพื้นที่ป่่าอนุรักษ์ใหม่ ตามสภาพความเป็นจริงและการสร้างโมเดลการทำงานร่วมกันที่ก่อให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาชน องค์กรชุมชน หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่นและหน่วยงานวิชาการ

ในด้านการจัดการสิทธิในที่ดินทำกิน จะต้องจำแนกออกเป็นกลุ่ม 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มคนที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินกับกลุ่มคนที่ไม่ม่เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยกลุ่มคนที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินก็ได้สิทธิหรือควรได้รับสิทธิอันชอบธรรมที่พึงมีตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพุทธศักราช 2497 ซึ่งเป็นบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิในที่ดินที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายบังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายและการได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น (The land code Act, 1954) และสำหรับกลุ่มคนที่ไม่ม่เอกสารสิทธิในที่ดินให้ดำเนินการแบ่งออกเป็น 7 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มคนที่เข้ามาถือครองในที่ดินก่อนการประกาศป่าสงวนและป่าสงวนแห่งชาติก็ควรได้รับสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมาย กลุ่มคนที่เข้ามาถือครองในที่ดินหลังการประกาศป่าสงวนและป่าสงวนแห่งชาติแต่ก่อนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด กลุ่มคนที่เข้ามาถือครองในที่ดินหลังการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด กลุ่มคนที่เข้าถือครองในที่ดินหลังการประกาศป่าสงวนและป่าสงวนแห่งชาติแต่ก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า กลุ่มคนที่เข้ามาถือครองในที่ดินหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า กลุ่มคนที่เข้าถือครองในที่ดินหลังการประกาศป่าสงวนและป่าสงวนแห่งชาติแต่ก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีและกลุ่มคนที่เข้าถือครองในที่ดินหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีนั้น ดำเนินการกำหนดสิทธิในการให้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบของการรับรองข้อมูลการทำกินในที่ดินเดิม และออกหนังสือสำคัญรับรองข้อมูลการทำกินในที่ดินเดิมตามแนวเขตของพื้นที่ที่กำหนดขึ้นใหม่ด้วยกลไกการมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาชน องค์กรชุมชน หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่นและหน่วยงานวิชาการ

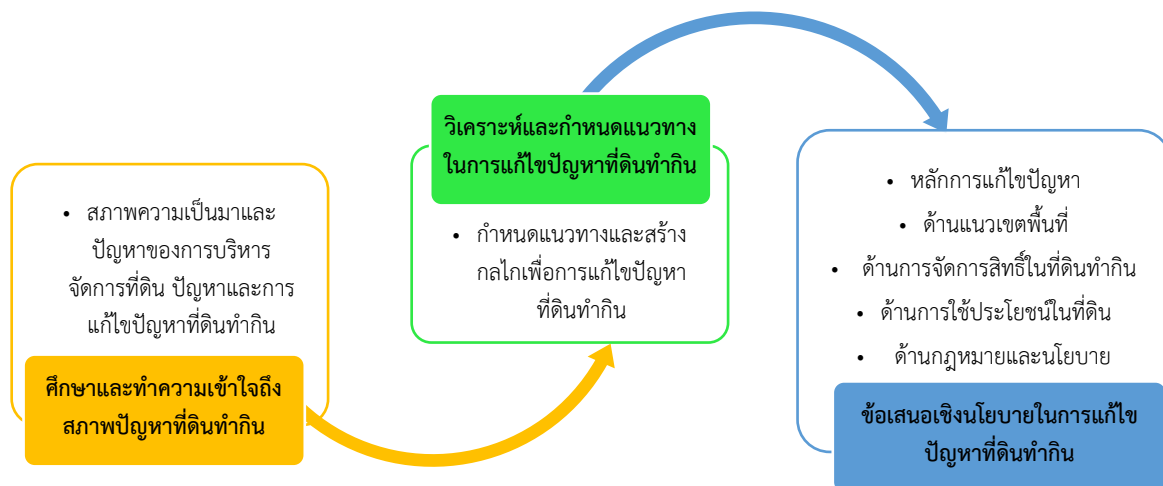
ในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จะต้องให้ความสำคัญต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ก่อให้เกิดความยั่งยืน ด้วยการปลูกพืชตามวิถีและภูมิปัญญาของชุมชน การปลูกพืชตามระดับความลาดชันของพื้นที่ และวางระบบการบริหารจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน

และในด้านกฎหมายและนโยบาย จะต้องดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาและก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนหรือองค์กรชุมชน พร้อมทั้งเสริมสร้างกลไกและ

กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการกำหนดวิธีการและรูปแบบในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนในการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง (Rittima, and Sareemasae, 2019)

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษา พบว่า การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ประสบความสำเร็จเนื่องจากมุมมองของการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและองค์กรชุมชนที่แตกต่างกัน โดยต่างฝ่ายต่างอ้างถึงความชอบธรรมและสิทธิของตน โดยภาครัฐมุ่งให้ความสำคัญกับอำนาจตามกฎหมายและหลักการตามนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น ในขณะที่ภาคประชาชนและองค์กรชุมชนมุ่งให้ความสำคัญกับสิทธิความเป็นพลเมืองที่ได้ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อน ตลอดจนกระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดเป็นนโยบายและข้อกฎหมายต่าง ๆ ของภาครัฐขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่



ภาพที่ 1 กระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรชุมชน

การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

การเสริมสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรชุมชน เพื่อทำความเข้าใจและร่วมกันวิเคราะห์ถึงสภาพของปัญหา การบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งนำไปสู่การกำหนดแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดรูปแบบและกระบวนการแก้ไขปัญหาดินทำกิน ตลอดจนกลไกในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินที่ก่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ และก่อให้เกิดการจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่เป็นลักษณะที่เฉพาะของแต่ละพื้นที่ ตั้งแต่หลักการแก้ไขปัญหา ด้านแนวเขตพื้นที่ ด้านการจัดการสิทธิในที่ดินทำกิน ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และด้านกฎหมายและนโยบายที่เป็นข้อค้นพบ



ของพื้นที่ในการขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินสู่ความยั่งยืน และหากนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ก็สามารถที่จะต้องมีจุดเริ่มต้นจากการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหาในพื้นที่สู่การวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่นั้น ๆ สามารถแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดความยั่งยืนได้

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า สภาพและลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างผลการวิจัยพบว่าการบริหารจัดการที่ดินของภาคประชาชนนั้นมุ่งดำเนินการเพื่อดำรงชีพแต่ภาครัฐมุ่งปกป้องไว้ซึ่งพื้นที่ป่าไม่ด้วยการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวน ป่าสงวนแห่งชาติและพัฒนาไปสู่การกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่าและอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี ก่อให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมและสิทธิในที่ดินทำกินพร้อมทั้งจัดตั้งเป็นองค์กรภาคประชาชนและองค์กรชุมชนในการแก้ไขปัญหาและเสนอรูปแบบในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินด้วยหลักของวิถีและภูมิปัญญาชุมชน ในขณะที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินด้วยการกำหนดเป็นนโยบายแต่ก็ต้องประสบความล้มเหลวเมื่อประชาชนและองค์กรชุมชนในพื้นที่ไม่ยอมรับและต่อการการดำเนินงานตามนโยบาย อาจจะเป็นเพราะมุมมองที่แตกต่างกันในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐกับภาคประชาชนและองค์กรชุมชนจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมสอดคล้องกับการศึกษาของวิวัฒน์ ฤทธิมา (Rittima, 2016) ซึ่งพบว่าปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนพื้นที่แถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังนั้นเกิดจากมุมมองในการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่แตกต่างกันของภาครัฐกับภาคประชาชนและการศึกษาของวิวัฒน์ ฤทธิมา (Rittima, 2011) ซึ่งพบว่ารูปแบบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของภาคประชาชนและองค์กรชุมชนกับภาครัฐที่แตกต่างกันจึงนำไปสู่การเกิดปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรัง และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย (Land Reform Committee, 2011) ที่มองว่าการประกาศเขตตามกฎหมายซึ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของแนวเขตในกรณีชุมชนหรือที่ดินทำกินอยู่ในแนวรอยต่อกับที่ดินของรัฐหรือทับซ้อนชุมชนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม และประชาชนไม่มีโอกาสเข้าสู่การครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ระบบฐานข้อมูลที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐซึ่งมีแนวเขตทับซ้อนกันเองที่ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนและความขัดแย้งในการถือครองที่ดินระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า แนวทางและกลไกเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ผลการวิจัยพบว่าภาครัฐมุ่งแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินสู่การปฏิบัติตามระบบของรัฐจึงนำไปสู่การรวมตัวกันของภาคประชาชนและองค์กรชุมชนเพื่อต่อต้านและคัดค้านและเสนอรูปแบบในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้สอดคล้องกับหลักและวิถีของชุมชน ตลอดจนกำหนดกลไกในระดับพื้นที่และกลไกในระดับประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน อาจจะเป็นเพราะ

แนวทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ยศ สมบัติ (Sombat, 2001) ที่มองว่าการรวมตัวเคลื่อนไหวคัดค้านและต่อต้านของประชาชนนั้นมักจะใช้กับกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายของรัฐซึ่งประชาชนมองว่าไม่เป็นธรรมและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ และการศึกษาของวิวัฒน์ ฤทธิมา (Rittima, 2011) ซึ่งพบว่า การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัด ตรังจะต้องก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรชุมชนซึ่งจะนำไปสู่การกำหนด แนวทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง พบว่าข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขอาจเป็นเพียงข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหา ที่ดินทำกินในแต่ละพื้นที่เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้น ๆ เนื่องจากสภาพของปัญหาที่ดินทำกินในแต่ละพื้นที่ มีลักษณะจำเพาะจึงจะต้องกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับปัญหาและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายใน การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้สอดคล้องกับปัญหาและบริบทของพื้นที่ ซึ่งการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนนั้นจะต้อง ก่อให้เกิดความสมดุลของสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนและองค์กรชุมชนที่ได้ทำกินและครอบครองที่ดินมาก่อนกับ สิทธิตามกฎหมายของภาครัฐ ด้วยการกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตั้งแต่หลักการแก้ไข ปัญหา ด้านแนวเขตพื้นที่ ด้านการจัดการสิทธิในที่ดินทำกิน ด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินและด้านกฎหมายและ นโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับวิวัฒน์ ฤทธิมา (Rittima, 2016) ซึ่งมองว่าการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินและ การบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนพื้นที่แถบเทือกเขาบรรทัดจังหวัดตรังนั้นจะต้องก่อให้เกิดดุลยภาพแห่งการสม ประโยชน์ของภาครัฐกับภาคประชาชนและองค์กรชุมชนด้วยการกำหนดตัวแบบของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้าน ที่ดินและตัวแบบในการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยมุ่งถึงความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้และความคงอยู่แห่งวิถี การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่

สรุป

สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างนั้นมีความไม่สอดคล้องกัน ของแนวทางและความต้องการระหว่างภาครัฐที่เน้นการพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายและบริหารจัดการที่ดินตามนโยบาย และภาคประชาชนและองค์กรชุมชนที่ต้องการความเป็นธรรมในสิทธิที่ดินทำกินและเอกสารสิทธิในที่ดินการแก้ไข ปัญหาที่แตกต่างกันจึงประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาและไม่ก่อให้เกิดดุลยภาพของสิทธิอันชอบธรรมของ ประชาชนและองค์กรชุมชนในฐานะผู้ครอบครองและทำกินมาก่อนกับสิทธิตามกฎหมายของภาครัฐ แนวทางและ กลไกเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินนั้นภาครัฐใช้กลไกการพิสูจน์สิทธิเอกสารการเข้าครอบครองตามกฎหมายและบริหาร จัดการที่ดินตามนโยบาย และภาคประชาชนและองค์กรชุมชนใช้แนวทางการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม ในสิทธิที่ดินทำกินและเอกสารสิทธิในที่ดิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและจัดทำ ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านหลักการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหา ที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างอย่างยั่งยืนนั้นประกอบไปด้วยข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับ

หลักการแก้ไขปัญหา ด้านแนวเขตพื้นที่ ด้านการจัดการสิทธิในที่ดินทำกิน ด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินและด้านกฎหมายและนโยบายด้วยการสร้างกลไกการแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 กำหนดหลักการของข้อเสนอเชิงนโยบายด้วยการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามหลักแห่งวิถีและภูมิปัญญาชุมชนที่ป่อยู่ได้คนอยู่ดี

1.2 ดำเนินการกำหนดแนวเขตพื้นที่ดินระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยให้มีความชัดเจนด้วยการตกลงร่วมกันและข้อมูลเชิงประจักษ์ในปัจจุบัน

1.3 ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างกลไกในการการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในระดับต่าง ๆ

1.4 สร้างความชัดเจนของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและความชัดเจนของการจัดการสิทธิและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการทำวิจัยในครั้งต่อไป

สำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับ

2.1 ศึกษาประสิทธิภาพและผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของภาครัฐ

2.2 ศึกษาผลกระทบและความสำเร็จตามข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเกี่ยวกับหลักการแก้ไขปัญหา ด้านแนวเขตพื้นที่ ด้านการจัดการสิทธิในที่ดินทำกิน ด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินและด้านกฎหมายและนโยบายที่กำหนดขึ้น

2.3 ศึกษาแนวทางและรูปแบบในการการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของภาคประชาชนและองค์กรชุมชนเพื่อให้ทราบถึงแนวทางและความต้องการของประชาชนและองค์กรชุมชน

References

- Community Deed Office. (2010). *Community title deeds for sustainable land use and preservation*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary.
- Constitution of the Kingdom of Thailand. (2017). *Government Gazette*. Bangkok: The Government Gazette.
- Government Gazette. (2017). *Constitution of the Kingdom of Thailand B. E. 2017*. Retrieved February 9, 2018, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

- Forest Act. (1938). *As announced by the Speaker of the House of Representatives*. Bangkok: House of Representatives.
- Land Reform Committee. (2011). *Land: Problems, causes and guidelines for fair allocation*. Bangkok: Land Reform Committee.
- Land Watch. (2018). *Pætraingan Land Watch Phonkrathopkhamsangkhhotcha. Hoksipsi/57, Hoksiphok/hasipchet læphænmaëbotpamai*. Retrieved February 19, 2018, from https://tlhr2014.wordpress.com/songphansipha/kao/yisipsong/landwatch_report.
- Ministry of Natural Resource and Environment. (2014). *Master plan for solving the problem of destruction of forest resources State land invasion and sustainable management of natural resources*. Bangkok: Support fund, Royal Thai Army College.
- National Parks Act. (1961). *Government Gazette*. Bangkok: The Government Gazette.
- National Forest Reserve Act. (1964). *Government Gazette*. Bangkok: The Government Gazette.
- Rittima, W. (2011). *Causes and Solutions for Land Conflicts among Public Sectors and Local People: A Case Study of Banthat Mountain in Trang Province*. (Master's Thesis). National Institute of Development Administration. Bangkok.
- Rittima, W. (2016). *Sustainable Land Conflicts Management in Banthat Mountain Range Trang Province Area*. (Doctoral Dissertation). Burapha University. Chonburi.
- Rittima, W., & Sareemasae, I. (2019). *Policy Recommendation of Sustainable Arable Land Solutions in Forest conservation Area at Lower South 7 Provinces*. (Research report). Bangkok: National Research Council of Thailand.
- Secretariat of the Cabinet. (1998). *Cabinet resolution to solve land problems in forest areas*. Retrieved February 19, 2018, from <http://www.dnp.go.th/watershed/gov1.htm>
- Secretariat of the Cabinet. (2008). *Guidelines for solving land problems in the 3 southern border provinces*. Retrieved February 19, 2018, from http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=217579
- Sombat, Y. (2001). *Concepts of local knowledge and resource management*. Retrieved February 9, 2018, from <http://www.trf.mju.ac.th/lobby/lobby.php>
- The land code Act. (1954). *Government Gazette*. Bangkok: The Government Gazette.
- Wildlife Preservation and Protection Act. (1960). *Government Gazette*. Bangkok: The Government Gazette.