

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจน (กรณีป่าไม้และที่ดิน)

#### กล่าวนำ

สมัชชาคนจนได้รวบรวมกลุ่มปัญหาต่างๆเข้าเจรจากับตัวแทนของรัฐบาลใช้พลังกดดันและการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกันจนสามารถบรรลุข้อตกลง พร้อมกับกำหนดให้นำข้อตกลงเหล่านั้นเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบในแนวทางแก้ปัญหาเหล่านั้นเป็นกรณีๆ ไป

ในบรรดาปัญหาดังกล่าวนั้น กลุ่มปัญหาที่มีความสำคัญที่สุด และราษฎรเดือดร้อนมากที่สุดคือ ปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าและที่ทำกินในที่ดินของรัฐ เพราะมีกรณีพื้นที่ปัญหาทั้งหมด 87 กรณี แยกเป็นกรณีที่ทำกินในพื้นที่ป่า 69 กรณี ที่ทำกินในพื้นที่สาธารณประโยชน์ 15 กรณี และที่ทำกินในที่ราชพัสดุ 3 กรณี ส่วนใหญ่กระจายอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วิทยานิพนธ์นี้หยิบยกปัญหาดังกล่าวมาวิเคราะห์ เนื่องจากเห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ กฎหมาย มาตรการ นโยบายและการบังคับใช้นโยบายในการแก้ปัญหาที่ดินและป่าไม้ของรัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขได้ จึงเรื้อรังมาจนปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ โดยมีสมมติฐานในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ในอดีตประชาชนไม่ได้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐ ครั้งนี้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยมากขึ้นเป็นลำดับทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยผ่านนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน แต่ประชาชนโดยทั่วไปก็ยังคงมีส่วนร่วมในวงจำกัดเช่นเดิม
2. นโยบายของรัฐบาลมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาแบบแยกส่วน เฉพาะกรณี ไม่มองปัญหาทั้งระบบ และขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ
3. ระบบการบริหารที่ล้มเหลวเป็นเพราะการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และขาดองค์การรับผิดชอบที่มีเอกภาพ

ในการวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจนนั้น จะเน้นการวิเคราะห์หามติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสมัชชาคนจนเป็นหลัก และถือว่ามติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เพิ่มเติมขึ้นจากกฎหมาย นโยบาย และมาตรฐานที่มีอยู่เดิม ดังนั้น

นโยบายในการแก้ปัญหาที่แท้จริงของสมาชิกคนจน จึงเป็นการปฏิบัติร่วมกันระหว่างมติคณะรัฐมนตรีที่เกิดจากสมาชิกคนจน โดยเฉพาะกับมติคณะรัฐมนตรีเดิม ซึ่งโดยทั่วไปในระบบราชการถือว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรี "กรณีทั่วไป" ส่วนมติคณะรัฐมนตรีของสมาชิกคนจนนั้น เป็นมติคณะรัฐมนตรี "เฉพาะกรณี"

กรอบการวิเคราะห์จะใช้แนวหลัก 3 ประการ ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 คือ

1. วิเคราะห์การกำหนดนโยบาย
2. วิเคราะห์สาระของนโยบาย
3. วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกจะกล่าวถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินโดยจะกล่าวถึงสาเหตุ สภาพปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินเป็นการทั่วไป และวิธีการที่รัฐบาลเคยนำมาใช้ในการแก้ไขตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนที่สองจะวิเคราะห์ถึงกรณีปัญหาที่รัฐบาลตกลงและมีมติคณะรัฐมนตรีให้นำมาใช้ปฏิบัติกับกรณีของสมาชิกคนจน

ในแง่ของสภาพปัญหานั้น สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น<sup>1</sup> ได้ทำการศึกษาปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากการจัดการทรัพยากรในภาคอีสาน 19 จังหวัด เมื่อปี พ.ศ.2538 พบว่า มีความขัดแย้งทั้งสิ้น 932 กรณี เป็นกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินมากที่สุด 504 กรณี หรือร้อยละ 54.08 รองลงไปได้แก่กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับป่าไม้ 290 กรณี หรือร้อยละ 31.12 และกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ 89 กรณี หรือร้อยละ 9.55 กรณีความขัดแย้งเนื่องจากทรัพยากรแร่ธาตุ มีเพียง 49 กรณี หรือร้อยละ 5.26 ความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรดินจะกระจายอยู่ทั่วทั้งภาค ไม่เฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือพื้นที่ชุมชนชายแดน (marginal lands) เท่านั้น พื้นที่ตั้งถิ่นฐานเดิมก็เกิดกรณีความขัดแย้งมากเช่นกัน โดยเฉพาะพื้นที่ดินสาธารณะประเภทต่าง ๆ จึงทำให้พบความขัดแย้งได้ทั่วไป ส่วนกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับป่าไม้และแร่ธาตุ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จะสอดคล้องกับแหล่งทรัพยากรที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์คงอยู่ จึงถูกแก่งแย่งบุกรุกใช้ประโยชน์จนนำไปสู่การเกิดกรณีความขัดแย้ง ดังเช่น กรณีเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้จะเกิดกรณีในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ เช่น ป่าดงลาน ป่าทับลาน ป่าดงหมู ป่าดงบังอี ป่าดงชมพูพาน ป่านายางกลัก ป่าพนมดงรัก ป่าเก่ากลอย ความขัดแย้งร้อยละ

<sup>1</sup> ประสิทธิ์ คุญวัฒน์ และคณะ , รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, (สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2538), หน้า 7-2 ถึง 7-4.

53.55 หรือ 535 กรณีเป็นข้อขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานของรัฐ รองลงไปเป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับชุมชน ร้อยละ 22.92 และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวบ้านหรือกลุ่มชุมชนกับปัจเจกชน ร้อยละ 17.22

ลักษณะของทรัพยากรที่เกิดความขัดแย้ง คือ ทรัพยากรดิน กรณีที่เกิดความขัดแย้งมากที่สุดจะเกิดจากการบุกรุกที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณประโยชน์ของชุมชนสูงถึงร้อยละ 63.09 ทรัพยากรป่าไม้ ร้อยละ 61.62 เป็นกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติ และร้อยละ 16.35 เกิดขึ้นกับป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนี้ เป็นการทำลายและบุกรุกป่าชุมชนกับกรณีความขัดแย้งคัดค้านโครงการสวนป่า

ปัจจัยและสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญได้แก่

1. การปฏิบัติของชุมชนกล่าวคือ ชาวบ้านบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อครอบครองสิทธิ์
2. การเข้าไปใช้ประโยชน์พึงพาอาศัย
3. ความไม่ชัดเจนในกฎหมาย เช่น กฎหมายบุกรุกประชาชนเขตแดน ขอบเขตพื้นที่สาธารณะ ที่ป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ไม่ชัดเจน
4. ผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล
5. การปฏิบัติของกลไกรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ
6. คุณภาพและคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การไม่ปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติ
7. ความเข้าใจไม่ตรงกัน ทั้งในเรื่องข้อมูล ข่าวสาร การสื่อสาร ส่วนสาเหตุของความขัดแย้งที่สัมพันธ์กับแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ
8. นโยบายของรัฐในโครงการเฉพาะของรัฐบาลยุคต่าง ๆ เช่น โครงการ คจก. นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เป็นต้น

### สภาพปัญหาและการบุกรุกที่ดินของรัฐ

สภาพของการบุกรุกพื้นที่ป่า การตัดไม้ทำลายป่า และการบุกรุกที่ดินของรัฐพอสรุปภาพรวมดังนี้

### ก. พื้นที่ป่าไม้<sup>2</sup>

จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายในปี พ.ศ.2504 ของคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พบว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าไม้ประมาณ 171 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 55.33 ของเนื้อที่ประเทศ ในปี พ.ศ.2525 จากการแปลตีความภาพจากดาวเทียม LANDSAT - A พบว่าเนื้อที่ป่าไม้เหลือประมาณ 97.9 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 30.52 ของเนื้อที่ประเทศ และข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ.2538 จากการแปลตีความภาพจากดาวเทียม LANDSAT - 5 เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลือประมาณ 82.178 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 25.62 ของเนื้อที่ประเทศ ในช่วงปี พ.ศ.2536-2838 อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าเฉลี่ยปีละประมาณ 0.65 ล้านไร่

พื้นที่ป่าไม่มีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกี่ยวข้องกับความเปราะบางของประชาชน และหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากทั้งสภาพสังคม เศรษฐกิจ นโยบาย การเมือง การปกครอง และการบริหาร ดังนี้

#### 1. สภาพสังคม

- 1.1 ความยากจน ต้องดิ้นรนหาทางรอด
- 1.2 การเพิ่มของประชากร ต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้น
- 1.3 การขาดการศึกษา ด้อยโอกาสในการพัฒนาอาชีพ
- 1.4 ใช้กฎหมายเรียกร้อง ต่อสู้ ขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้บ้านเมืองวุ่นวาย
- 1.5 ค่านิยมบูชาเงินตรา ทำให้แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบแผ่ขยายออกไปเรื่อย ๆ

#### 2. สภาพเศรษฐกิจ

- 2.1 ที่ดิน ไม้ และของป่ามีราคาแพง ขณะที่ความต้องการที่มีสูงขึ้นตลอดเวลา จึงต้องหามาทุกวิถีทาง
- 2.2 การขยายความเจริญไปสู่ชนบท เช่น ถนน ไฟฟ้า แหล่งพักผ่อน ฯลฯ ชักนำให้มีความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น รถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ฯลฯ เพิ่มขึ้น

---

<sup>2</sup> ฝ่ายแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ ส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ กรมป่าไม้ “บทบาทและหน้าที่ของกรมป่าไม้ด้านการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่อง การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ. จัดโดย สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกร และแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วันศุกร์ที่ 28 สิงหาคม 2541 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

- 2.3 การส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย ฯลฯ สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่ปลูกเข้าไปในป่ามากขึ้น
- 2.4 ที่ทำกินเปลี่ยนมือเป็นของนายทุนแล้ว ราษฎรกลับเข้าไปบุกรุกป่าใหม่
3. นโยบายการเมือง - การปกครอง
  - 3.1 การให้ชะลอการจับกุมผู้กระทำผิด
  - 3.2 การผ่อนปรนเพื่อสลายมวลชน ทำให้ปัญหาขยายตัวออกไป
  - 3.3 การยอมรับให้ละเมิดกฎหมาย เพื่อความกินคืออยู่ดีของประชาชน
  - 3.4 การใช้พื้นที่ป่า เพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคง
  - 3.5 ช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย เปิดโอกาสให้กระทำมิชอบ โดยที่กฎหมายเอื้อมมือไม่ถึง
  - 3.6 การบังคับใช้กฎหมายมีขีดจำกัด
4. บุคลากรและการบริหาร
  - 4.1 เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ไม่เชื่อมั่นคุณธรรมในระบบราชการ ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่จึงตกต่ำ
  - 4.2 การป้องกันรักษาป่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบกว้างขวาง เฉลี่ย 30,000 ไร่ : คน ได้งบประมาณป้องกันรักษาป่าทุกกิจกรรมเพียง 22 บาท : ไร่ ซึ่งน้อยมาก เมื่อเทียบกับคุณค่าป่าไม้ที่ดูแลรักษา
  - 4.3 แนวเขตพื้นที่ป่าไม้ไม่ชัดเจน
  - 4.4 การจัดการป่าไม้สนองความต้องการของท้องถิ่น

## ข. ที่ดินของรัฐ<sup>3</sup>

### 1. สภาพการบุกรุก

สภาพการบุกรุกที่ดินของรัฐสามารถพิจารณาได้จากการสำรวจครั้งใหญ่ล่าสุด เมื่อปี พ.ศ.2533 ของกระทรวงมหาดไทย เพื่อทราบว่าได้มีการจัดสร้างสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนหนทางอยู่ในที่ดินของรัฐมากน้อยเท่าใดได้ปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

<sup>3</sup> วราวุธ วราภรณ์ “บทบาทและหน้าที่ของกรมที่ดินในการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่อง การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ จัดโดย สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วันศุกร์ที่ 28 สิงหาคม 2541 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

1.1 ป่าสงวนแห่งชาติ มีการสำรวจจำนวน 1,285 ป่า เนื้อที่ประมาณ 158,880,045 ไร่ มีการถือครองการใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 35,204,205 ไร่ (22%)

- (1) สถานที่ราชการ 12,648 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 612,592 ไร่
- (2) บ้านเรือนราษฎร 1,070,702 หลัง เนื้อที่ประมาณ 4,485,658 ไร่ จำนวนคนประมาณ 5,002,821 คน
- (3) ที่ดินทำกิน 1,445,202 แปลง เนื้อที่ประมาณ 28,889,800 ไร่
- (4) ถนน 11,321 สาย เนื้อที่ประมาณ 350,142 ไร่
- (5) อื่น ๆ (ฝาย อ่างเก็บน้ำ วัด สำนักสงฆ์ ฯลฯ ) 19,711 แปลง เนื้อที่ประมาณ 866,013 ไร่

1.2 พื้นที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร มีการสำรวจ จำนวน 137 ป่า เนื้อที่ประมาณ 4,065,184 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 2,409,275 ไร่ (59%)

- (1) สถานที่ราชการ 343 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 30,564 ไร่
- (2) บ้านเรือนราษฎร 63,388 หลัง เนื้อที่ประมาณ 172,213 ไร่ จำนวนคนประมาณ 236,078 คน
- (3) ที่ดินทำกิน 95,378 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,120,027 ไร่
- (4) ถนน 834 สาย เนื้อที่ประมาณ 42,982 ไร่
- (5) อื่น ๆ 1,070 แปลง เนื้อที่ประมาณ 43,489 ไร่

1.3 ที่สาธารณประโยชน์ มีการสำรวจจำนวน 9,604 แปลง เนื้อที่ประมาณ 6,222,825 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 2,629,281 ไร่ (42%)

- (1) สถานที่ราชการ 2,615 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 182,483 ไร่
- (2) บ้านเรือนราษฎร 90,425 หลัง เนื้อที่ประมาณ 328,483 ไร่ จำนวนคนประมาณ 383,115 คน
- (3) ที่ดินทำกิน 182,520 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,017,928 ไร่
- (4) ถนน 2,441 สาย เนื้อที่ประมาณ 34,125 ไร่
- (5) อื่น ๆ 3,898 แปลง เนื้อที่ประมาณ 91,382 ไร่

## 2. สาเหตุของการบุกรุกที่ดินของรัฐ

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐมีหลายประการ กล่าวคือ

2.1 ที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่ราษฎรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงมีผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และทำกินเป็นของตัวเองจำนวนมาก เมื่อไม่มีที่ดินอยู่อาศัยทำกิน ราษฎรจึงหันมาบุกรุกยึด

ถือครอบครองที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณะ ที่ป่าไม้ ที่ป่าสงวนกันมากขึ้น การบุกรุกที่ดินของรัฐ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อแผนการใช้ที่ดินของรัฐเป็นอย่างมาก

2.2 ทางราชการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ เนื่องจากที่ดินของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด กระจุกกระจายทั่วไปทุกท้องที่ทุกภาคของประเทศ แต่ละแปลงมีขอบเขตเนื้อที่มาก การดูแลรักษาให้ทั่วถึงทุกแปลงจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมาก บางครั้งเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ขาดความรับผิดชอบ ไม่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวตามหน้าที่ โดยปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุก ยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ นอกจากนั้น เมื่อทราบว่ามี การบุกรุกที่ดินของรัฐ เจ้าหน้าที่เองก็ปล่อยให้ปัญหายืดเยื้อเรื้อรัง ไม่ยอมดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินในระยะเวลาแรก ๆ ที่มีการบุกรุก เป็นเหตุให้ผู้บุกรุกหลงลักปัญฐานในที่ดินของรัฐจนมั่นคง เมื่อให้ออกไปก็ทำได้ยาก เพราะประชาชนเกิดความหวงแหน และเสียผลประโยชน์ที่ได้ลงแรงไว้ จึงเป็นการยากแก่การสั่งให้ออก และแก้ไขปัญหาในภายหลัง

2.3 ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ขาดขนาดขอบเขตและหลักฐานที่แน่นอน ทั้งนี้ เพราะการประกาศสงวนหวงห้ามก็ดี การจัดทำทะเบียนก็ดี ในอดีตที่ผ่านมา บางยุคสมัยไม่มีระเบียบกฎหมายที่แน่นอน บางยุคสมัยมีระเบียบกฎหมายที่แน่นอน แต่เจ้าหน้าที่ไม่นำพาต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ทำให้การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐบางแปลง บางประเภทไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้อง หรือไม่มีขอบเขตที่แน่นอน เป็นเหตุให้มีปัญหาในภายหลัง เช่น เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชี้เขต หรือยืนยันแนวเขตที่ดินของรัฐได้เป็นต้น

2.4 การแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบของราษฎรบางกลุ่ม เกี่ยวกับการทำความผิดด้วยการเอาเปรียบสังคม และผู้แสวงหาจะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นถือเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ทำให้เสียชื่อเสียงในสังคมมากนัก จึงทำให้มีบุคคลบางกลุ่ม บางพวกที่ทำความผิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ สามารถอยู่ในสังคมได้ด้วยดีเสมือนไม่มีการทำความผิดเกิดขึ้น

### 3. ลักษณะปัญหาของการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จากการประมวลเรื่องทางกรรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย รับมาดำเนินการเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐในความรับผิดชอบ (ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า และประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน) แล้ว อาจจะจำแนกลักษณะปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ ดังนี้

3.1 ปัญหาการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎร เป็นกรณีที่ราษฎรได้เข้าอยู่อาศัยในที่ดินมานานหลายสิบปี บางรายได้รับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน บางรายไม่เคยได้รับการโต้แย้งคัดค้านจากเจ้าหน้าที่ แต่ภายหลังจึงเกิดปัญหาโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎร

3.2 ปัญหาการบุกรุกเข้าถือครองที่ดินของรัฐเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย โดยราษฎรได้เข้าไปปลูกบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงในที่ดินของรัฐ โดยไม่ได้รับการว่ากล่าวตักเตือนจากเจ้าหน้าที่ เมื่อจะให้ราษฎรย้ายออกไปเพราะรัฐจะใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของรัฐจึงเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรขึ้น

3.3 ปัญหาการบุกรุกเข้าถือครองที่ดินของรัฐเพื่อทำมาหาเลี้ยงชีพ สภาพปัญหาเหมือนการบุกรุกเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย แต่เป็นกรณีที่ราษฎรไม่มีที่ดินทำกิน จึงบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อการเพาะปลูก หรือทำมาหาเลี้ยงชีพ

3.4 ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อหวังผลกำไรในทางธุรกิจ เช่น บุกกรุกที่ดินของรัฐเพื่อทำไร่ ทำสนามกอล์ฟ รีสอร์ท สวนเกษตร บ้านจัดสรร เป็นต้น

3.5 ปัญหาการเรียกร้องให้รัฐออกเอกสารสิทธิให้ในที่ดินของรัฐ โดยเหตุสืบเนื่องมาจากราษฎรได้เข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมานานจนลงหลักปักฐานมั่นคงแล้วเรียกร้องให้รัฐออกเอกสารสิทธิให้

3.6 ปัญหาเจ้าหน้าที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎร กรณีนี้มีทั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปโดยไม่ทราบว่าเป็นที่ดินของรัฐ รวมทั้งที่รัฐอยู่แก่ใจว่าเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก็ยังฝ่าฝืนกระทำการทุจริตประพฤติดมิชอบออกหลักฐานให้ราษฎรไป เป็นเหตุให้รัฐกับราษฎรต้องมีกรณีพิพาทกันในภายหลัง

## ระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของรัฐ ได้มีวิวัฒนาการมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

### ก. การจัดการทรัพยากรป่าไม้ : ภาพรวม

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน อาจวิเคราะห์ได้ 3 ช่วง ดังนี้<sup>4</sup>

#### 1. ช่วงที่ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

ในช่วงนี้การจัดการและการใช้ทรัพยากรเป็นเรื่องที่รัฐปล่อยให้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้จัดการใช้ประโยชน์และรักษาเอง โดยรัฐสนับสนุนและใช้แรงจูงใจในการบุกเบิกป่าเพื่อนำที่ดินมาทำกิน สร้างประโยชน์ให้เร็วขึ้น รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องเพียง 3 ทาง คือ

- (1) เก็บภาษีอากรจากการทำกินเป็นอากรค่านา อากรสวน

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ : บันทึกการเสวนา เรื่อง นโยบายและมาตรการทางนิติบัญญัติ ในสิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร, (กรุงเทพ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536), หน้า 201-205.



- (2) ในกรณีที่ราษฎรเป็นกรณีพิพาทแย้งที่ทำกินกัน รัฐจะลงไปตัดสินข้อพิพาทให้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย
- (3) การบังคับเวนคืนในกรณีที่ รัฐต้องการเอาที่ดินมาทำสาธารณประโยชน์อื่น เช่น การขุดคลองส่งน้ำ

การที่กฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรเช่นนี้ ได้ปฏิบัติสืบต่อกันมากกว่า 800 ปี ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และต้นกรุงรัตนโกสินทร์ อันถือว่าเป็นจารีตประเพณีที่ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิใช้ประโยชน์และรับรองทรัพยากรของชุมชน

## 2. ช่วงการรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรมาสู่ราชการส่วนกลาง แต่ยังคงรักษาสิทธิของ ชุมชนท้องถิ่นอยู่บางส่วน

การเปิดประเทศโดยสัญญาเบาว์ริงและการกีดกันจากมหาอำนาจตะวันตกผู้ล่าอาณานิคม ทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวขนาดใหญ่เพื่อให้พ้นจากเงื้อมมือมหาอำนาจ ด้วยพระปรีชาสามารถยิ่งของพระมหากษัตริย์ไทย โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปรับปรุงการปกครอง การบริหารเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ทันสมัยขึ้น สามารถต่อต้านกระแสอาณานิคมตะวันตกได้ในทางการเมือง และการศาลเป็นที่ประจักษ์แจ้งชัด ไม่มีใครโต้เถียงได้ ในการทรงปรับปรุงการปกครองให้เป็นระบบ กระทรวง ทบวง กรม และราชการส่วนภูมิภาคที่ดี ในการทรงปรับปรุงระบบ “กินเมือง” ของขุนนางให้เป็นระบบราชการสมัยใหม่ที่ “กินเงินเดือน” จากระบบการแทนการ “กินเมือง” จากระบบที่ดี ในการทรงปรับปรุงการเงินการคลังของประเทศให้รัดกุมขึ้นไม่ให้ราชการเอาเงินหลวงเป็นของตัวเองที่ดี ในการปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัย ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นความสำเร็จที่ทำให้ระบบการเมืองการปกครองไทยสามารถต่อสู้กับมหาอำนาจตะวันตกได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น แม้จะมีการตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 และมีการโอนอำนาจการจัดการไม้มีค่าบางชนิด เช่น ไม้สัก ซึ่งเดิมเจ้าเมืองมีอำนาจอนุญาตให้ใครสัมปทานตัดไม้ได้มาเป็นของราชการส่วนกลางโดยกรมป่าไม้เป็นผู้แทนเจ้าเมืองที่ดี ราชการส่วนกลางในเวลานั้นก็ไม่ได้ทำลายสิทธิชุมชนในทรัพยากร เพราะชุมชนท้องถิ่นยังสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้ทุกประการ (นอกเหนือจากการตัดไม้สักซึ่งต้องขอสัมปทาน) และแม้จะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในระดับกระทรวง ทบวง กรม และราชการส่วนภูมิภาค (มณฑลเทศาภิบาล) แต่ในระดับหมู่บ้านและตำบลก็จะปล่อยให้เป็นที่อิสระของชุมชนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่าทรงนำระบบ “เลือกตั้ง” กำนันผู้ใหญ่บ้านมาใช้แทนระบบที่ให้เจ้าเมืองเป็นผู้ตั้งกำนัน

ผู้ใหญ่บ้านเอง และทรงตรากฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2441 ให้ชุมชนระดับหมู่บ้านและตำบลดูแลกิจการเกี่ยวกับทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดิน ป่า และแหล่งน้ำได้

สภาพการรวมอำนาจเหนือทรัพยากรทุกชนิดเข้ามาเป็นของราชการส่วนกลางเต็มขั้นนี้ มาเกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. 2490 กระบวนการโอนอำนาจเหนือทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่นมาเป็นของราชการส่วนกลาง โดยค่อย ๆ ปฏิเสธสิทธิตามจารีตประเพณีที่มีมาแต่โบราณของชุมชนนี้ค่อยเป็นค่อยไปโดยผ่านการใช้อำนาจออกกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังนี้ คือ ในปี พ.ศ. 2481 ให้มีการกำหนด “เขตป่าคุ้มครอง” และ “เขตป่าสงวน” ได้ จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่เพียงแต่ “ต้นไม้” มีค่าบางชนิดเท่านั้นที่เป็นของส่วนกลางแต่ “พื้นที่” (ที่ดินที่เรียกว่าป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน) ก็เป็นส่วนสำคัญที่ราชการส่วนกลางต้องการนำมาจัดการเอง อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ ยังยอมรับหลักความจริงทางสังคมอยู่กล่าวคือ กฎหมายบังคับไว้ว่าถ้าราชการส่วนกลางจะสงวนหรือคุ้มครองป่าก็ต้องเดินสำรวจ (คือออกไปดูพื้นที่จริง ๆ) และถ้ามีราษฎรอาศัยอยู่ในเขตนั้น ก็ให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ราษฎร

ครั้นมาถึง ปี พ.ศ. 2484 ก็มีการออกพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ที่ใช้มาถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นชัดว่าระบบราชการส่วนกลางประสงค์ที่จะโอนสิทธิเหนือทรัพยากรทั้งหมดมาเป็นของตัวเอง โดยบัญญัติหลักการสำคัญ 2 ประการที่ไม่เคยมีในกฎหมายป่าไม้ก่อนหน้านั้น คือ ประการแรกโอนพื้นที่หรือที่ดินมาเป็นของส่วนกลาง โดยบัญญัติกฎหมายแบบไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ “ป่า หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ซึ่งเป็นเทคนิคการใช้อำนาจเขียนกฎหมายที่ขัดต่อความเป็นจริง ผลก็คือ ที่ดินที่ไม่มีต้นไม้เลยแม้แต่ต้นเดียวก็เป็นป่าได้ตามความหมายนี้ถ้ายังไม่มีใครมีโฉนด เราจึงเห็นความสับสนที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบอกว่า ที่ตรงนี้เป็นที่ป่า (ตามกฎหมาย) ในขณะที่ราษฎรเถียงว่าเขาทำกินเป็นนาไร่มาตั้งหลายชั่วคนและไม่มีป่าให้เห็นอีก ป่าตามธรรมชาติในความเข้าใจของคนทั่วไปกับป่าของนักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ จึงมีความหมายคนละอย่าง ประการที่สอง เดิมกฎหมายก่อนหน้านั้นโอนเฉพาะไม้มีค่าบางชนิดมาเป็นของส่วนกลาง โดยเฉพาะไม้สัก ไม้กระยาเลย และของป่า แต่ตามกฎหมายฉบับนี้ โอนไม้ทุกชนิดมาเป็นของส่วนกลาง โดยแยกไม้ตามค่าเศรษฐกิจเป็นไม้หวงห้ามธรรมดา และไม้หวงห้ามพิเศษและบทบัญญัติต่อมาทั้งหมดก็เป็นเรื่องการ “ทำไม้” ทั้งสิ้น (เช่นเรื่องสัมปทาน ค่าภาคหลวง การชักลากไม้แปรรูป ฯลฯ ) ด้วยผลของการเขียนกฎหมายตามอำนาจที่ผู้เขียนมืออยู่จะเขียน อย่างไรก็ตามนโยบายเช่นนี้ “ป่า” ซึ่งมีความหลากหลายทางธรรมชาติ คือ มีเถาวัลย์ สัตว์ พืชชนิดอื่นๆ ฯลฯ จึงมีความหมายเพียง “ไม้” ที่จะตัดไปใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมาย

### 3. ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

เมื่อมีการจัดทำและนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาใช้ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ รัชต์ นั้น ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ คือ การลดบทบาทของรัฐในด้านเศรษฐกิจให้เหลือเพียงบริการโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน และดำเนินการพัฒนาและสนับสนุนการผลิตและส่งออกของเอกชน เพื่ออำนวยความสะดวกการลงทุนและประกอบการของภาคเอกชนเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ ยังผลให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรป่าและที่ดินในยุคการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจมุ่งไปเพื่อธุรกิจภาคเอกชนเป็นสำคัญ และละเลยสิทธิของประชาชนและชุมชน โดยยังยึดหลักเดิมคือการหวงกัน “ไม้” และ “ที่ดิน” เอาไว้เพื่อประโยชน์ทางพาณิชย์ของรัฐและธุรกิจเหมือนเดิม แตกต่างกับยุคสมัยเปิดประเทศเพราะกฎหมายในยุคนี้ไม่เพียงโอนการจัดการไม้มีค่าที่เรียกว่า “ไม้หวงห้าม” และของป่าทุกชนิดมาเป็นของรัฐเท่านั้น แต่ได้โอนที่ดินที่เดิมเคยสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกทำกินกลับมาเป็นของรัฐ โดยการขีดวงบนแผนที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายในยุคนี้แทบไม่เหลือ “ช่องหายใจ” ให้ราษฎรและชุมชนท้องถิ่นอีก ทั้งยังได้แยกคนออกจากป่าโดยสิ้นเชิง ดังพิจารณาได้จากทิศทางของกฎหมายที่ประกาศใช้ต่อมา

#### ข. การจัดการทรัพยากรป่าไม้ : มิติด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐ

พิจารณาในแง่ของการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในบริบทของกฎหมายจะพบว่าในอดีตกาล ทั้ง 2 ด้านนี้อยู่ในกรอบของกฎหมายเดียวกัน พอสรุปได้ว่าระยะแรก ๆ ถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรที่ถือครองที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีสิทธิทำกิน พระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิกที่ดินทำกินเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี และทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอันเป็นนโยบายสนับสนุนการบุกเบิกที่ทำกินของราษฎร

หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยยอมรับให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีผลทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรอันเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทยไปต่างประเทศ หลังจากนั้นรัฐก็เริ่มหวงกัน โดยออกกฎหมายคุ้มครองและสงวนเพื่อกิจการต่าง ๆ เป็นลำดับมา

ในด้านที่ดินของรัฐนั้น รัฐได้เริ่มหวงกันที่ดินและจัดตั้งหน่วยงานหลายหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลรักษาและให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ นอกจากนี้ เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี 2504 เป็นต้นมา นอกจากการบริหารและ

จัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินโดยกฎหมายแล้ว ยังปรากฏว่า ในแผนพัฒนา ฯ ทุกฉบับได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดการทรัพยากรทั้ง 2 ประเภทไว้โดยตลอดอีกด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้เริ่มต้นเมื่อรัฐบาลกลางจำเป็นต้องเข้ามาจัดระเบียบการค้าไม้แทนชุมชนดั้งเดิม และในปี พ.ศ.2439 เกิดมีปัญหาระง่อนการทำให้ไม้มีค่าทางภาคเหนือมากขึ้น รัฐจึงขอความร่วมมือจากอังกฤษให้ส่งผู้เชี่ยวชาญทางด้านป่าไม้มาศึกษาและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อังกฤษได้ส่ง H.A. Slade เข้ามาศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหา H.A. Slade ได้ทำการศึกษาแล้วมีความเห็นซึ่งข้อบกพร่อง 2 ประการ คือ ประการแรก การจัดการป่าไม้อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้านายท้องถิ่น แทนที่จะอยู่ในส่วนกลาง ประการที่สอง การจัดการป่าไม้ขาดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองรักษาป่า<sup>5</sup>

จากการเสนอความเห็นดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (เดิมกิจการป่าไม้สังกัดอยู่กรมนา ซึ่งเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย) มีการโอนอำนาจการครอบครองป่าจากเจ้านายฝ่ายเหนือ (ผู้ครองนคร) มาขึ้นกับรัฐบาลส่วนกลาง มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้รัดกุมยิ่งขึ้น และได้ตราพระราชบัญญัติที่สำคัญออกมาใช้บังคับโดยลำดับ ดังนี้

### 1. พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่า พ.ศ.2441<sup>6</sup>

ห้ามตัดไม้หรือโค่นไม้สักที่ยังเล็ก อ่อน หรือยังไม่ได้ขนาด ซึ่งมีลำต้นไม้ถึง 5 กำ นับจากพื้นดินขึ้นไปสูง 3 สอก

### 2. พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ.2441

กำหนดให้การตัดไม้สักจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

### 3. พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456

มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมรักษาไม้กระยาเลย และของป่าต่าง ๆ ซึ่งมีการทำออกจำหน่ายอย่างกว้างขวาง

<sup>5</sup> นราชูวงศ์ โลกะกะลิน, นโยบายของรัฐและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน : กรณีศึกษาพื้นที่ป่าไม้, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539, หน้า 23.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24 .

#### 4. พระราชบัญญัติรักษาป่า ฉบับที่ 2 พ.ศ.2479

เป็นกฎหมายที่ออกมาแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456 และกฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีการจัดการรักษาป่า พ.ศ.2456 ออกใบอนุญาตขกเว้นการเสียค่าภาคหลวงตามเกณฑ์การตัดฟัน ชักลากไม้ประเภทหวงห้าม

#### 5. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481

กฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจรัฐในอันที่จะประกาศเขตสงวนและคุ้มครองป่าโดยมีเงื่อนไขว่า ในการที่จะประกาศเขตพื้นที่นั้นจะต้องให้เจ้าหน้าที่ออกเดินสำรวจในพื้นที่ก่อนเพื่อทราบถึงประโยชน์ใด ๆ ที่ราษฎรมีอยู่ในพื้นที่ หากรัฐเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องประกาศพื้นที่นั้นเป็นเขตสงวนและคุ้มครองป่า รัฐก็จะต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรตามสมควร ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกๆ ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มหวงป่าให้ครอบคลุมไปถึงที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่าป่า ว่าหมายถึง ธรรมชาติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และในเขตที่ประกาศนี้ ห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือ ครอบครองกันสร้างด้วย หากฝ่าฝืนก็มีโทษ

#### 6. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 <sup>7</sup>

กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดความหมายของคำว่าป่าไว้ว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน จากความหมายคำว่าป่าดังกล่าว มีผลทำให้ที่ดินทุกชนิดที่บุคคลไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่ดิน มีสภาพเป็นป่าตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ แม้ที่ดินนั้นจะไม่มีต้นไม้ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่าก็ตาม ก็มีความหมายเป็นป่า อันเป็นการขยายพื้นที่ของรัฐครอบคลุมพื้นที่ที่เอกชนไม่มีสิทธิตามกฎหมายอย่างทั่วถึง

การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวมาจะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจรัฐส่วนกลางเข้าควบคุมพื้นที่ป่าไม้อย่างทั่วถึง โดยอาศัยกฎหมายที่ให้คำนิยามของคำว่าป่า หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน เพื่อขยายอำนาจการหวงกันพื้นที่ ให้ส่วนกลางมีอำนาจควบคุมดูแลได้ครอบคลุมทั่วประเทศนั้น ก็เนื่องจากปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องของหลายประการ เริ่มตั้งแต่ การขยายอำนาจของประเทศตะวันตกเพื่อแสวงหาเมืองขึ้นในอันที่จะนำทรัพยากรจากประเทศอาณานิคมไปสู่อุปโภคบริโภค ประเทศไทยจึงต้องปรับเปลี่ยนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และกฎหมาย ให้สอดคล้องกับประเทศในแถบตะวันตกเพื่อให้พ้นจากการเป็นประเทศอาณานิคม และรัฐส่วนกลางก็ได้รับประโยชน์จากการเก็บภาษีในการทำไม้ หรือการใช้ประโยชน์จากพื้นที่

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

### 7. พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503

กำหนดบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน ตัดโค่น แผ้วถางในเขตที่สงวนไว้ให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองและสัตว์ป่าสงวน ออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์บางจำพวก ห้ามการล่าสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อการค้า ห้ามมิไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า

### 8. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

เป็นกฎหมายที่ประกาศในช่วงเดียวกันกับปีที่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 มีสาระสำคัญที่ออกมาเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนนิวทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้โดยให้อำนาจรัฐบาลกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ กำหนดเงื่อนไขมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหา นำออกไปทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอื่น ๆ ที่ขุมหมิมอีกมากมาย จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐครอบคลุมการกระทำของบุคคลมากที่สุด ในเขตอุทยานที่ได้ประกาศไว้

### 9. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

เป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 แต่มีความเข้มข้นกว่าในแง่บทบัญญัติที่รองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยมีจุดบกพร่องมากมายกล่าวคือ ในกฎหมายฉบับนี้ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าบริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ว่า จะทำการสงวนป่าไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย คือ ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ โดยไม่ทำการสำรวจสภาพพื้นที่ตั้งและสิทธิของราษฎรว่ามีอยู่ก่อนอย่างไรหรือไม่เหมือนดังที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 ได้กำหนดบังคับเอาไว้ว่า ก่อนที่จะทำการประกาศเขตสงวนและคุ้มครองป่าจะต้องทำการเดินสำรวจพื้นที่และประโยชน์ใด ๆ ของราษฎรก่อน และหากจำเป็นต้องประกาศเขตสงวนและคุ้มครองดังกล่าวทำให้ราษฎรเสียสิทธิ รัฐจะต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎร แต่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 นี้ได้ยกเลิกหลักการนี้เสีย การกำหนดเขตป่าใดเป็นเขตป่าสงวนก็ทำกันอย่างลวก ๆ โดยกำหนดกันเองในแผนที่ไม่มีกระบวนการประกาศให้ราษฎรในพื้นที่ทราบแต่อย่างใด จึงทำให้เขตป่าสงวนแห่งชาติที่

ประกาศออกมาทับซ้อนกับพื้นที่ที่ราษฎรทำกินอยู่อาศัยมาแต่ก่อนแล้ว ทำให้ราษฎรกลับกลายเป็นผู้บุกรุกเขตป่าสงวนไปโดยปริยายในทางกฎหมาย นับแต่นั้นต่อไป รัฐไม่เพียงสนใจ “ต้นไม้” เพื่อการทำไม้แต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่รัฐต้องการ “ที่ดิน” ที่เคยให้การสนับสนุนราษฎรให้บุกเบิกกลับมาเป็นของรัฐ เพื่อนำไปให้ภาคธุรกิจเอกชนหาประโยชน์ด้วยการให้เช่าที่ดินดังกล่าวในราคาถูก ปลูกไม้โตเร็วเชิงพาณิชย์ หนึ่งในที่น่าสังเกตว่า เมื่อได้ทำการเรียกที่ดินคืนจากราษฎร โดยทำการ “สงวนป่า” บนแผนที่จนได้พื้นที่เพียงพอแล้ว รัฐจึงกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติออกมาส่งเสริมการทำธุรกิจปลูกป่าพาณิชย์ของเอกชน พร้อมออกกฎหมายที่เอื้อการกระทำได้กล่าวอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535

หลังประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ไปแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2507 กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ทำการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ จนถึงปีพ.ศ.2531 จำนวนพันกว่าป่า ผ่านการแก้ไขมาแล้ว 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2522 และครั้งที่สอง เมื่อ พ.ศ. 2528 ประจวบพอดีกับการประกาศใช้ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528

#### 10. พระราชกำหนดการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2532

หลังจากเกิดภัยพิบัติสาธารณภัยครั้งใหญ่ในบริเวณภาคใต้ เมื่อ พ.ศ.2531 ประชาชนและองค์กรอนุรักษ์ได้เรียกร้องให้มีการปิดป่า ไม้ให้มีการสัมปทาน รัฐบาลได้ตอบสนองโดยออกพระราชกำหนดยกเลิกการสัมปทานตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และให้การสัมปทานเป็นอันสิ้นสุดลง

#### 11.พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535

รัฐบาลภายหลังการยึดอำนาจของคณะ รสช. เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้นำโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) โดยเริ่มใช้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภายใต้ชื่อโครงการ คจก.ตอ/น โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นผู้ประสานงานจำนวน 352 ป่า รวม 17 จังหวัด ต่อมาได้ถูกราษฎร นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ออกมาคัดค้าน เพราะได้สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎร และได้แย้งว่าโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อแย่งชิงที่ดินในเขตป่าสงวนที่อยู่ในความครอบครองของราษฎรมาจัดสรรเสียใหม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจปลูกป่าภาคเอกชน ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภาที่ รสช.แต่งตั้ง) เมื่อครั้งที่นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ตามที่กรมป่าไม้เป็นผู้จัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในการทำไม้หวงห้ามในที่ดินของรัฐและเอกชนเพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เป็นสินค้า โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่า

ภาคหลวง อันแสดงให้เห็นชัดว่าต้องการส่งเสริมการ “ปลูกไม้หวงห้าม” เพื่อการพาณิชย์อีกนั่นเอง

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นนายทะเบียนรับที่ดินที่มีโฉนด หรือ น.ส.3 ที่ดินในเขตการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีหนังสืออนุญาตให้บุคคลทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือที่ดินที่มอบให้ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปลูกป่าอยู่แล้ว มาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า เพื่ออาศัย สิทธิพิเศษต่าง ๆ ในการทำไม้ เช่น การตัด หรือ โคน การมีตราเพื่อแสดงการเป็นเจ้าของไม้ การชักลากไม้เคลื่อนที่ การแปรรูปไม้ การยกเว้นค่าภาคหลวง การสืบสิทธิให้บุคคลอื่นหรือทายาท ฯลฯ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การทำสวนป่าได้เฉพาะไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้นั้น

## 12. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

กฎหมายฉบับนี้ ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขมาตราต่าง ๆ ในกฎหมายเดิมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และให้สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนมีการแก้ไขกฎหมายให้มีการเพาะเลี้ยงขยายพันธุ์สัตว์ป่า (เพื่อการพาณิชย์) ได้ ควบคู่ไปกับการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่มีมาแต่เดิม

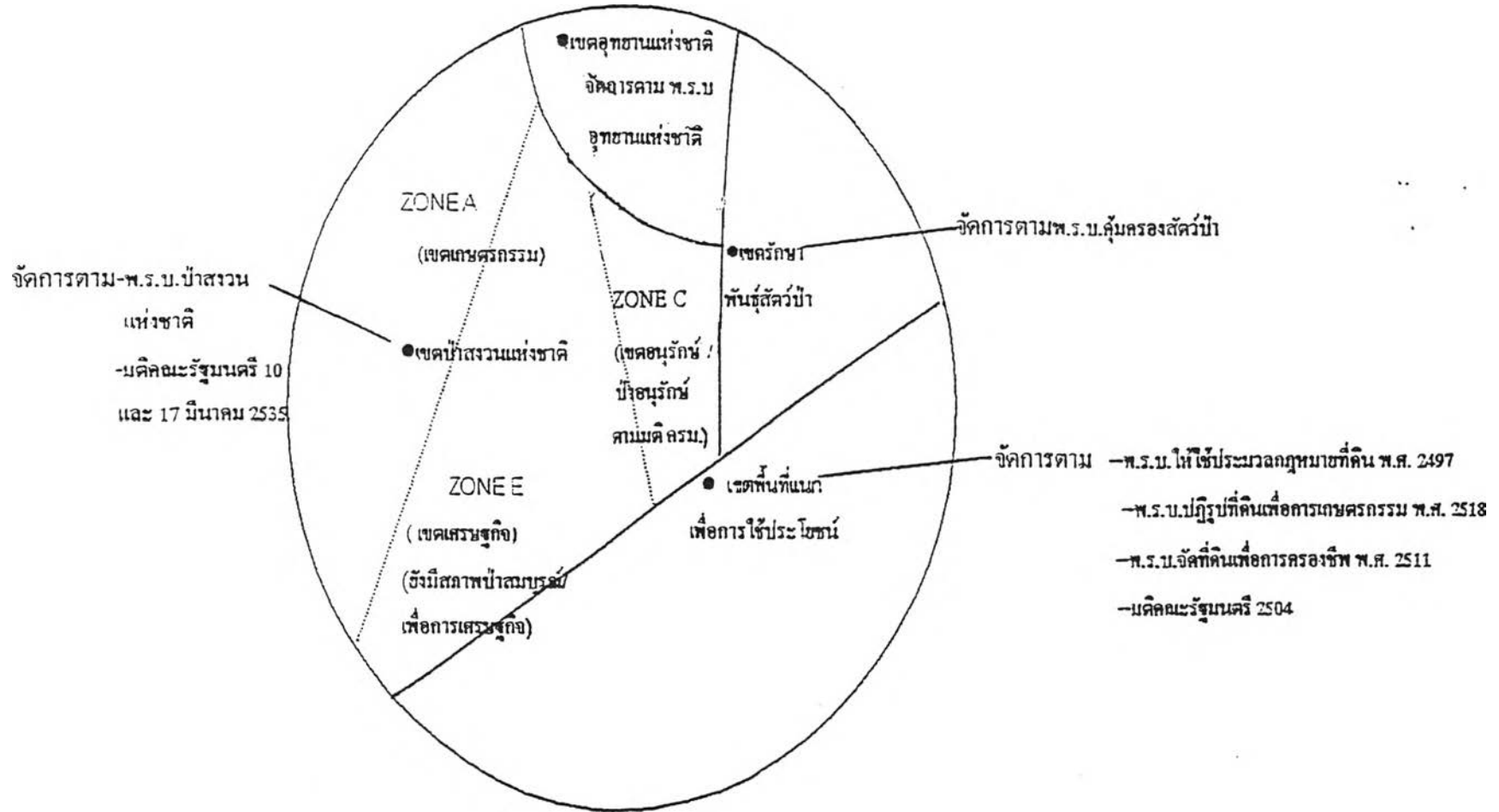
## 13. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ.2535

เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ตราออกมาพร้อม ๆ กับพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภาที่ รสช.แต่งตั้ง) สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ที่ยังมิได้เป็นเขตอนุรักษ์ (กรณีอาจเป็นต้นน้ำลำธารในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ได้) ให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือกรณีบุคคลใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (กรณีอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ได้) มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



แผนภูมิที่ 10 การจำแนกและการจัดการพื้นที่หวงห้ามของรัฐตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี



### ค. นโยบายและมาตรการของรัฐบาลเกี่ยวกับป่าไม้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายและมาตรการของรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารและจัดการป่าไม้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งพอสรุปได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 มุ่งที่จะป้องกันและรักษาป่าโดยเห็นว่าป่าเป็นที่ดินของรัฐ จึงพยายามหวงกันและมุ่งที่จะป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าด้วยการจำแนกให้เห็นเด่นชัดเพื่อการบำรุงรักษาป่าไม้ ออกกฎหมายขยายพื้นที่ป่าและเพิ่มโทษผู้บุกรุกให้สูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็เน้นการเพิ่มผลผลิตด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ให้เป็นประโยชน์ในการขยายการผลิตอย่างมาก เช่น การทำเหมืองแร่ การส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าเพื่อป้อนโรงงานกระดาษและผลิตเครื่องใช้ต่างๆ การส่งเสริมให้เอกชนได้สัมปทานทำไม้ในป่าเพื่อได้ผลผลิตจากไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ ประเภทไม้สัก ไม้เนื้อแข็ง และไม้อื่น ๆ นโยบายในการหวงพื้นที่ป่า และนโยบายเพิ่มผลผลิตเพื่อยกฐานะในการครองชีพจึงขัดแย้งกันในตัว

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกเป็นจำนวนมาก จึงมีนโยบายบูรณะ จัดสรรพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ เพื่อกำหนดการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด และเน้นการปฏิรูปที่ดิน เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นั้น ได้สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน เร่งการกระจายสิทธิในที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นั้น มีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรเพื่อลดความขัดแย้งในด้านสิทธิในที่ดิน

การดำเนินงานอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าได้เริ่มต้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นต้นมา โดยกำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ไว้ ดังนี้

1. กำหนดให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ ให้เหลือร้อยละ 37 ของพื้นที่ทั่วประเทศ เป็นอย่างต่ำ
2. ชะลอการบุกรุกทำลายป่าจากอัตราปีละ 4.8 ล้านไร่ ให้เหลือ 0.5 ล้านไร่ เป็นอย่างสูง
3. เร่งการปลูกป่าทดแทนให้เพิ่มขึ้นได้ปีละ 0.5 ล้านไร่ และลดค่าใช้จ่ายในการปลูกป่าทดแทนให้ต่ำลง โดยเปลี่ยนวิธีการปลูกป่าใหม่ โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

### 3.1 ป่าที่ยังไม่ถูกทำลาย

- (1) เนื่องจากมีการตัดต้นไม้ทำลายป่า โดยอ้างการได้รับสัมปทานป่าไม้เป็นเหตุบังหน้า จึงมีนโยบายทบทวนการให้สัมปทานป่าไม้ โดยลดจำนวนป่าสัมปทานโดยเฉพาะในเขตป่าสงวนให้น้อยลงตามลำดับ
- (2) เร่งสำรวจป่าสงวน ป่าต้นน้ำลำธาร ให้รู้สภาพและพื้นที่ที่แน่ชัด โดยเริ่มในเขตป่าที่มีปัญหามากก่อน
- (3) เนื่องจากการปลูกป่าทดแทนโดยหน่วยงานของรัฐ คือ องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ดำเนินการไม่ได้ผล จึงมีนโยบายที่จะจ้างเอกชนทำการปลูกป่าตามเนื้อที่ที่รัฐกำหนดโดยรัฐจัดกล้าไม้ให้ปลูกอย่างเพียงพอ
- (4) เนื่องจากป่าสงวนแห่งชาติมีปริมาณเนื้อที่มาก ลำบากแก่การดูแลรักษา เพราะเจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัด จึงมีนโยบายที่จะจัดเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอกับการควบคุมดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

### 3.2 ป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว

- (1) จะทำการสำรวจพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้วเพื่อทราบถึงสภาพของพื้นที่ว่าพื้นที่ใดไม่อาจจะปรับปรุงฟื้นฟูให้กลับเป็นป่าเหมือนอย่างเดิม ก็จักจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยทำกินและออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรต่อไป ส่วนพื้นที่ใดสามารถฟื้นฟูสภาพป่าได้ก็จะเร่งรัดดำเนินการปลูกป่าทดแทนต่อไป
- (2) มีนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร ซึ่งขอมีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าที่ราษฎรบุกรุกทำประโยชน์และไม่สามารถฟื้นฟูกลับคืนสภาพป่าเช่นเดิมได้อีก
- (3) เร่งจัดทำโครงการปลูกป่าทดแทนในบริเวณต้นน้ำลำธารที่ถูกทำลายไป โดยทำเป็นโครงการเร่งรัดปลูกป่าแทนโดยเร็ว

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนแม่บทวางกรอบนโยบายเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาประเทศในช่วง 5 ปี ใว้อย่างชัดเจนในเรื่องการบุกรุกทำลายป่าไม้ เนื่องจากปัญหาการบุกรุกที่ดินและการทำลายป่าไม้ พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศ มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยการบุกเบิกพื้นที่ทำกินใหม่ในอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4 ต่อปี จนมีการเปิดที่ดินป่าไม้มาใช้เพื่อการเกษตรถึง 147 ล้านไร่ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น

## นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศ (128 ล้านไร่) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ตามปกติไม่อนุญาตให้มีการทำไม้หรือเก็บของป่า จำนวนร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ (48 ล้านไร่) ซึ่งได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 และพื้นที่ต้นน้ำลำธารตามมติคณะรัฐมนตรี
- ป่าเพื่อเศรษฐกิจ จำนวนร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ (80 ล้านไร่) ได้แก่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งเป็นป่าที่มีการอนุญาตให้ทำไม้ ออกโดยสัมปทาน หรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ป่าไม้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 -2534)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 มีนโยบายและมาตรการในการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน คือ

1. สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน โดยจัดทำแผนการใช้ที่ดินและระบบข้อมูล
2. เร่งการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยการปฏิรูป
3. ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินให้เหมาะสมโดยปรับปรุงการประเมินราคาที่ดิน
4. เร่งรัดการจำแนกพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าไม้
5. เร่งรัดการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน

ในด้านการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ มีนโยบายที่จะพัฒนาป่าไม้เพื่อการเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ โดยมีเป้าหมายที่จะให้มีการพื้นที่ป่า ซึ่งรวมสวนป่าของเอกชนด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยมีแนวทาง 3 ประการ คือ

1. สนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้
2. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาป่าไม้เพื่อลดข้อขัดแย้ง
3. ปรับปรุงข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาป่าไม้ โดยจัดทำเครื่องมือให้สมบูรณ์

นอกจากนี้ ยังได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ป่าเพื่ออนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ ป่าอนุรักษ์ได้แก่วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1

โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีนโยบายที่จะป้องกันและรักษาอย่างจริงจัง และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ สำหรับป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ และกำหนดไว้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีนโยบายจำแนกพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่ถูกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่สามารถทำการเกษตรก็สนับสนุนให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรก็สนับสนุนให้เอกชนปลูกป่า และสนับสนุนประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการทรัพยากรป่าไม้โดยเน้นการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

- การปลูกป่าไม้โตเร็ว และสวนผลไม้ โดยเป็นพืชเศรษฐกิจ สอดคล้องกับความต้องการของตลาด
- สนับสนุนให้ปลูกไม้มีค่า โดยเฉพาะไม้สักเพื่อประโยชน์ในการส่งออก
- ปลูกป่าชุมชน สนับสนุนองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นให้ปลูกป่าและแบ่งผลประโยชน์ที่ได้จากป่าที่ปลูก

นอกจากนี้รัฐได้มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3 ประการ คือ เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มากยิ่งขึ้น ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

นโยบายด้านที่ดินเพื่อเศรษฐกิจได้แบ่งที่ดินไว้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินในเขตป่าไม้ ในที่ดินของเอกชน มีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน และเพื่อมิให้มีการสะสมที่ดินเพื่อเก็งกำไร จึงมีนโยบายที่จะปรับปรุงภาษีที่ดินให้สูงขึ้นเพื่อป้องกันผู้ที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งจะออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อมิให้พื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป สำหรับที่ดินในเขตป่าไม้ มีนโยบายที่จะพัฒนาเขตป่าเศรษฐกิจ จำนวน 80 ล้านไร่ โดยเน้นหนักให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกสร้างสวนป่า เก็บถอนสภาพป่าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่ราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยจนมีอาคารบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างถาวร หรือเป็นที่ตั้งของราชการและให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ครอบครองอยู่ในปัจจุบัน

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)

ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานในการประกอบอาชีพของประชาชนในชนบท
2. เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและเป็นประโยชน์สูงสุด
3. เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

แนวทางในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานในการประกอบอาชีพของประชาชนในชนบทได้วางแนวทางไว้ ดังนี้

- กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ
- เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี
- เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกินถูกต้องตามกฎหมาย โดยเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศภายในระยะเวลา 20 ปี
- อนุรักษ์แหล่งประการังในอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่งให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์

นโยบายการให้ประชาชนมีส่วนร่วมและดูแลรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติเป็นนโยบายที่มุ่งกระจายการดูแลรักษาทรัพยากรด้วยชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐบาลไม่อาจดูแลได้ทั่วถึงและได้ผล หากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

#### ง. นโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี

แม้จะมีกฎหมาย นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะยังสามารถกำหนดนโยบายเฉพาะรัฐบาลให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละสถานการณ์ได้ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้<sup>8</sup>

##### 1. นโยบายการอนุรักษ์

นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีมติคณะรัฐมนตรี อีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าไม้ เช่น

<sup>8</sup> โสภณ ชมชาญ, นโยบายที่ดิน : ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข, (กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2538), หน้า 184-185.

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 เรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดินในส่วนของนโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 ธันวาคม 2530 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายอนุรักษ์ที่ดินป่าไม้ไว้โดยพระราชบัญญัติ หรือมีมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตาม ได้มีราษฎรเข้าทำกินในเขตป่าไม้และเขตอนุรักษ์จำนวนมาก พื้นที่ป่าไม้ลดลงตลอดเวลาจนเหลือเพียง 82.178 ล้านไร่ ในปี 2538

## 2. นโยบายการประนีประนอม

จากการที่มีราษฎรเข้าทำกินในเขตป่าไม้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเขตอนุรักษ์ โดยมี การประมาณว่ามีจำนวนมากถึง 1 ล้านครอบครัว หรือ 5 ล้านคน บุกรุกป่าไม้ของชาติประมาณ 30 ล้านไร่

เพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ นั้น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีคำสั่งที่ สร 0202/4831 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ โดยห้ามมิให้มีการจับกุมราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่คำสั่งนี้ได้ยกเลิกเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2518

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2518 ซึ่งเป็นแนวความคิดของนโยบายประนีประนอมระหว่างรัฐกับราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าไม้หลายประการ คือ ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว ให้จัดตั้งกองการจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติตลอดจนจัดตั้งคณะกรรมการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรในเขตป่าสงวนซึ่งสภาพเสื่อมโทรมแล้ว

ในระยะต่อมากลางคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกหลายครั้งเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าไม้ของชาติให้ราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินอยู่ ซึ่งจัดเป็นลักษณะนโยบายประนีประนอม เช่น

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 ให้กรมป่าไม้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ รวม 6 ป่า เนื้อที่ 740,000 ไร่ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2522 เรื่อง การช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน (สทก.)
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 อนุมัติในหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2510-2518 ให้สิทธิทำกิน และชุมชนที่เกิดขึ้นหลังปี 2518 อนุมัติให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

ผลจากการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ข้างต้น รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 (เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ให้ความเห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร การดำเนินงาน กรมป่าไม้มีหน้าที่ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรถือครองทำกิน (ยกเว้น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี) ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผลการดำเนินงานในปี พ.ศ.2536 กรมป่าไม้ได้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินประมาณ 44 ล้านไร่เศษ คือ พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (A) เนื้อที่ 7.22 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (E) เนื้อที่ 37.06 ล้านไร่

ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 สิงหาคม 2538 ส่วนการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ได้สิ้นสุดไปก่อนแล้วตั้งแต่ธันวาคม 2536



### 3. นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

3.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 กำหนดการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมทั้งประเทศ โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (2) ป่าสงวนแห่งชาติ (3) ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (4) ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และ (5) พื้นที่อื่น ๆ เช่น สวนป่า ซึ่งในหลักการกำหนดให้สำรวจจำนวนบุคคลและพื้นที่ครอบครองให้ชัดเจนเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิ์ ต่อมามติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541

3.2 คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้มีมติให้กรมป่าไม้ใช้แนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2540 เป็นฐานในการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ต่อมาคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้ความเห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ

3.2.1 ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยจำแนกเป็นพื้นที่ 3 ประเภท คือ

- (1) ป่าสงวนแห่งชาติ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร พื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม
- (2) ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)
- (3) พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

3.2.1 ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และอื่น ๆ

แนวทางการดำเนินงานแต่ละด้านได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อสงวนคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ไม่ให้ความสำคัญแก่คนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

พิจารณาโดยภาพรวมแล้ว การจำแนกและการจัดการพื้นที่หวงห้ามของรัฐ (กรณีป่าไม้) ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็นได้จากแผนภูมิที่ 11

แผนภูมิที่ 11 ประเภทและการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน

		ประเภท	การตอนสภาพ	เอกสารสิทธิ์	คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานรับผิดชอบ		
ที่ดินของรัฐ	พื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	การสงวนตามกฎหมาย	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	พระราชกฤษฎีกา	-	-คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ -คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม 4 ส่วน และคุ้มครองสัตว์ป่า	กรมป่าไม้	
			อุทยานแห่งชาติ	พระราชกฤษฎีกา	-	-คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ -อุทยานแห่งชาติ	กรมป่าไม้	
			ป่าสงวนแห่งชาติ	กฎกระทรวง	-	-คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ -คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ -กค.ป่าสงวนแห่งชาติ	กรมป่าไม้	
		การสงวนตามมติ ครม.	19 พ.ธ.34	การกำหนดรั้วคุณภาพลุ่มน้ำ	มติคณะรัฐมนตรี	-	กค.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	กรมป่าไม้
			10 และ 17 มี.ค. 35 เรื่องการจัดแนกการใช้ประโยชน์	เพื่อการอนุรักษ์ (ZONE C)	มติคณะรัฐมนตรี	-	กค.ป้องกันและปราบปราม	กรมป่าไม้
				เพื่อเศรษฐกิจ (ZONE B)	มติคณะรัฐมนตรี	-		กรมป่าไม้/ส.ป.ก.
				เพื่อเกษตรกรรม (ZONE A)	มติคณะรัฐมนตรี	-		ส.ป.ก.
	ป่าไม้ถาวรตามมติ ครม.		มติคณะรัฐมนตรี	-	คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน	กรมพัฒนาที่ดิน		
	ที่ดินนอกเขตปฏิรูปเกษตรกรรม	ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	ที่สาธารณประโยชน์	-พรบ./พรฎ -การประกาศเขตปฏิรูป -การประกาศเขตนิคม		คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	กรมที่ดิน/จังหวัด	
		ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ	ที่ราชพัสดุ			คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	กรมธนารักษ์	
		เขตปฏิรูปที่ดิน			สปก.	คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	ส.ป.ก.	
		ที่ดินเพื่อการครองชีพ			นค.	คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประชาสัมพันธ์	
		ที่ดินกร้างว่างเปล่า			โฉนด	คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	กรมที่ดิน	
	ที่ดินของเอกชน				โฉนด		กรมที่ดิน	

## ระบบการบริหารและการจัดการที่ดินของรัฐ

### ก. ภาพรวมเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

การจัดการกรณีทรัพยากรที่ดิน ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับป่าไม้ และมีพัฒนาการควบคู่กันมาจนอาจถือได้ว่าเป็นปัญหาเดียวกันก็ได้ วิเคราะห์จากประวัติศาสตร์ของไทยพอสรุปได้ดังนี้

1. ตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งสมัยนั้นถือได้ว่าเป็นระยะที่ดินไม่จำกัด และจำนวนประชากรของไทยยังมีน้อยมาก ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนและทำไร่นาเรียกสวนเพื่อการยังชีพมีอยู่เท่าที่จำเป็นแก่จำนวนประชากรเท่านั้น ที่ดินส่วนใหญ่เป็นป่าเขาที่ยังไม่มีการบุกเบิก การปล่อยให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ว่างเปล่าในสมัยสุโขทัยเป็นไปอย่างเสรี

2. สมัยอยุธยาเช่นกัน การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินยังคงไม่มีการหวงห้าม เพียงแต่ให้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนเท่านั้น แต่ในสมัยอยุธยาเอง ได้เริ่มมีข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้น จึงได้มีกฎหมายที่ดินรวมอยู่ในกฎหมายเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 1903 สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือ ที่ดินทั้งประเทศเป็นราชทรัพย์ ราษฎรมีสิทธิเข้าครอบครองแต่ไม่ได้เป็นเจ้าของ และไม่สามารถที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองอยู่ให้แก่ทายาทได้ จนถึงปลายสมัยอยุธยาจึงได้มีการเปลี่ยนเกณฑ์ให้ราษฎรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินและโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ แต่ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินที่เข้าครอบครองแต่อย่างใด

3. สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการหรือบริหารที่ดินเสียใหม่โดยเริ่มจัดทำแผนที่จำลองไว้ในโฉนด มีรังวัดแบบสมัยใหม่ตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งวางหลักการเดินรังวัดออกโฉนดใหม่เป็นการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินแน่นอนกว่าเดิมรวมทั้งได้ทรงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลที่ดินของประเทศ คือ กรมป่าไม้ทำหน้าที่ดูแลกิจการป่าไม้ทั่วประเทศ ใน พ.ศ.2439 และกรมที่ดินให้มีหน้าที่สำรวจและจัดทำทะเบียนที่ดินใน พ.ศ.2444 นับแต่นั้นมาก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับที่ดินขึ้นอีกหลายหน่วยงาน และได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ขึ้น ซึ่งในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ ได้กล่าวถึงนโยบายการจำแนกประเภทที่ดินเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ โครงการจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินก็ได้เริ่มขึ้นในช่วงเวลานี้

4. เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ปรากฏว่าการคุ้มครองของรัฐอันเป็นที่กว้างขวางเปล่า ซึ่งมีได้มีผู้ใดเข้าจับจองได้มีการจัดระบบขึ้นใหม่โดยให้ถือว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นเดียวกับที่ดินที่ใช้

เพื่อสาธารณประโยชน์ซึ่งได้แก่ที่ดินใช้ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้ในราชการ และราษฎรอาจได้มาซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าวตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน สำหรับในปัจจุบันปรากฏว่า มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติรองรับหลักการว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ ซึ่งสามารถนำไปจัดให้ราษฎรหรือนำไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ

โดยเหตุนี้ หลักการสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของไทย ได้ยึดหลักสำคัญว่าที่ดินในราชอาณาจักรไทยเป็นของรัฐ ยกเว้นกรณีที่รัฐออกเอกสารสิทธิให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่ดินจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐเป็นอันดับแรก ในกรณีที่การประกาศของรัฐไม่ถูกต้องก็จะเกิดปัญหาขึ้น ปัญหาที่สมัชชาคนจนเรียกร้องจึงเป็นปัญหาที่รัฐประกาศที่ของรัฐทับที่ดินของเอกชนเป็นสำคัญ หรืออีกกรณีหนึ่งก็คือ เมื่อรัฐประกาศที่ดินเป็นที่สงวนหรือหวงห้ามแล้ว ราษฎรเข้ามาบุกรุกในที่หวงห้ามนั้น และการจะขับออกก็เกิดปัญหาสังคมตาม

ในกรณีที่ดิน กระแสอิทธิพลความคิดในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในรูปแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่พัฒนามาในสังคมตะวันตกได้ถูกผลักดันเข้ามาสู่ในกระแสนิติศาสตร์ของไทยไปพร้อม ๆ กันกับการหวงกันหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่หวงห้าม พร้อมอำนาจในการบริหารจัดการเข้าสู่รัฐส่วนกลาง กล่าวคือ เมื่อสภาพป่าถูกทำลายลงเหลือที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ความต้องการหลักประกันในสิทธิในที่ดินจึงเป็นผลตามมา ฉะนั้น หลักการเรื่องสิทธิในที่ดินที่อยู่ในรูปแบบกรรมสิทธิ์แบบโฉนด จึงถูกพัฒนามาใช้ตั้งแต่ ร.ศ.120 เพื่อยอมรับรองกรรมสิทธิ์เอกชนให้เกิดขึ้น โดยเล็งเห็นว่าถ้าเอกชนแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองแน่นอน ก็จะเพิ่มผลผลิตเพิ่มเป็นเงาตามตัว ดังนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายตามมาเป็นลำดับ คือประกาศออกโฉนด ร.ศ.120 (พ.ศ.2445) พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 (พ.ศ.2446) พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124(พ.ศ.2449) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127(พ.ศ.2452) แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2,3,4,5,6 และฉบับที่ 7 (พ.ศ.2486) จนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ดังนั้นแนวความคิดของเจ้าหน้าที่รัฐจึงมักเอากรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบโฉนดมาเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบสิทธิของเอกชน เมื่อเกิดการโต้แย้งในเรื่องสิทธิระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือ ระหว่างรัฐกับเอกชน และตั้งหอทะเบียนและนายทะเบียนขึ้นสำหรับท้องที่ที่ได้รับประกาศเพื่อการออกโฉนดตราจองชั่วคราว เมื่อข้าหลวงเกษตรลงชื่อและประทับตราออกให้แก่ผู้ใดแล้วให้ถือว่าผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ตามตราจองนั้น

ลำดับความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินพอสรุปได้ดังนี้

- **ประกาศออกโฉนด ร.ศ.120 (พ.ศ.2445)**

ริเริ่มให้ใช้วิธีการนำหลักฐานทางแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดิน รวมทั้งการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ อันเป็นการนำแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (private ownership) แบบตะวันตกเข้ามาสู่สังคมไทยอย่างเป็นทางการ ทั้งที่ก่อนหน้านั้น ตามกฎหมายเก่าพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้นที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน นับแต่นี้เป็นต้นไป ระบบกรรมสิทธิ์ของไทยก็เป็นแบบตะวันตกเต็มที่ คือ มีกรรมสิทธิ์ของรัฐในที่หลวงทั้งหลาย (เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า ถ้าคลอง ที่สาธารณชนอื่น ๆ ฯลฯ) และระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน

- **พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.120 (พ.ศ.2446)**

เพื่อออกตราจองในท้องที่ที่ข้าหลวงออกโฉนดที่ดินยังเดินไปไม่ถึงให้แก่ราษฎรผู้ได้กินสร้าง หรือหักร้างวางพงไว้แล้ว เป็นหลักฐานป้องกันการวิวาทชั่วคราวก่อน เมื่อข้าหลวงออกโฉนดที่ดินเดินทางมาถึงท้องที่ใดแล้วก็จะออกโฉนดที่ดินให้ใหม่เป็นการมั่นคงต่อไป

- **พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 (พ.ศ.2449)**

เนื่องจากมีราษฎรมาขอจับจองที่ดินต่อเกษตรราชการ และได้เกิดวิวาทแย่งชิงที่ดินกัน จึงได้เปลี่ยนชื่อจาก พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 มาเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 เสีย โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการตั้งข้าหลวงเกษตรเป็นผู้ออกตราจองชั่วคราวให้ และตั้งหอทะเบียนและนายทะเบียนขึ้นสำหรับท้องที่ ที่ได้รับประกาศเพื่อออกโฉนดตราจองชั่วคราว เมื่อข้าหลวงเกษตรลงชื่อและประทับตราออกให้แก่ผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ตามตราจองนั้น

- **พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2425)**

ได้รวบรวมประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่ได้ออกมาใช้แล้วตั้งแต่ ร.ศ.118 เป็นต้นมาให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวเพื่อให้เข้าใจข้อความได้โดยง่าย สาระสำคัญของกฎหมายนี้มีเรื่องการชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน วิธีการรังวัดที่ดิน ออกโฉนดที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดิน กรรมสิทธิ์ในที่ดิน การแก้ไขทะเบียนโฉนด การโอน การรับมรดก ฯลฯ

ในสมัยต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 อีกหลายครั้งตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2,3,4,5,6 และ 7 ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ.2479 ซึ่งได้วางหลักการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้กับประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐได้

โดยรัฐจะออกใบเทียบย่านและตราแดงให้ไว้เป็นหลักฐานเบื้องต้น เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินเดิมที่แล้วก็มีสิทธิที่จะรับตราจอง ซึ่งตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือรับโฉนดแผนที่เป็นหลักฐานรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นต่อไป

- **ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2473**

(และได้มีผลใช้บังคับ 1 เมษายน 2475)

เป็นกฎหมายเอกชนที่บัญญัติความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างระหว่างเอกชนกับ เอกชนด้วยกัน แบ่งเป็น 6 บรรพ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องได้แก่บรรพที่ 4 ว่าด้วยเรื่องทรัพย์สิน โดยเฉพาะได้แบ่งทรัพย์สินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินของเอกชน การที่เอกชนจะได้ทรัพย์สินนั้นก็จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายนี้และตามกฎหมายที่ดิน

- **พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478**

มีวัตถุประสงค์เพื่อการหวงห้ามที่ดินของรัฐบางแห่งไว้เพื่อใช้เป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเพื่อใช้ในราชการโดยเฉพาะ กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจกระทรวง กรมต่าง ๆ ออกพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน โดยมีแนวเขตที่ดินทับซ้อนที่ดินของราษฎรเป็นจำนวนมาก แนวเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศยังคงมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันนี้

- **พระราชบัญญัติใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497**

เป็นการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับที่เคยประกาศใช้มาก่อนปี พ.ศ.2497 เข้าด้วยกันให้อยู่ในรูปของประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน กำหนดรายละเอียดการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างชาติ นิติบุคคล การค้าที่ดิน ฯลฯ ที่สำคัญคือ ได้กำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของบุคคลเอาไว้โดยให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือครองได้ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่

## ข. ปัญหานโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

ดังได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ว่าด้วยป่าไม้ว่านโยบายและมาตรการเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตามมติคณะรัฐมนตรีได้มีความเป็นมาโดยลำดับอย่างไร

ปัญหาหลักของที่ดิน ก็คือ การที่ประชาชนเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐและรัฐบาลก็ได้มุ่งแก้ไขปัญหานี้ ทั้งในด้านการป้องกันและแก้ไขตลอดมา แต่ปัญหาเหล่านี้ยังคงดำรงอยู่สาเหตุของปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐพอประมวลได้ ดังนี้

### 1. ปัญหาเกิดจากนโยบายที่ไม่แน่นอน

รัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการใช้นโยบายที่ไม่แน่นอนกับผู้บุกรุกดังต่อไปนี้

รัฐบาลบางยุค แก้ปัญหาด้วยการไม่จับกุมผู้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วยกเลิกพื้นที่ป่าสงวนที่มีการบุกรุกนั้น นอกจากนี้ ยังรับรองสิทธิการครอบครองให้แก่ผู้บุกรุก เช่น

ในปี พ.ศ.2518 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งอนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้ โดยไม่ทำการจับกุม หลังจากนั้น ได้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยนโยบายปฏิรูปที่ดินและ โครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) อันเป็นนโยบายรับรองสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ในปี พ.ศ.2528 รัฐบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

- ชุมชนที่เกิดก่อน พ.ศ.2510 รัฐบาลจะให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- ชุมชนที่เกิดระหว่าง พ.ศ.2510 -2518 รัฐบาลจะให้อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในรูปโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.)
- ชุมชนที่เกิดหลัง พ.ศ.2518 จะอนุญาตให้อาศัยทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ให้อยู่ได้ไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ.2536 ได้มีนโยบายเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่ประกาศทับพื้นที่ที่ราษฎรทำประโยชน์อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ สำหรับราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยหลังจากประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จะได้รับสิทธิในที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน

รัฐบาลบางสมัย ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยการนำกฎหมายมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 ได้มีการวางแผนจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ โดยจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ขึ้น ซึ่งโครงการนี้จะต้องอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เมื่อปลายปี พ.ศ.2531 เกิดน้ำท่วมใหญ่ทางภาคใต้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง และสาเหตุเกิดจากการตัดไม้ทำลายป่า คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอให้ออกพระราชกำหนดปิดป่าโดยการยกเลิกสัมปทานการตัดไม้ทั่วประเทศ และพระราชกำหนดนี้ก็ได้ผ่านรัฐสภาเป็นพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2532 ซึ่งผลของกฎหมายนี้ ก่อให้เกิดการเข้มงวดกับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ได้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ที่รับรองสิทธิในที่ดินของประชาชนที่มีอยู่ก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

## 2. ปัญหา นโยบายบุกเบิกที่ดินทำกิน

แต่เดิมรัฐบาลได้สนับสนุนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่กร้างว่างเปล่าและพื้นที่ป่าไม้อันเป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ และงดเว้นการเก็บภาษีให้สำหรับผู้ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลา 1 ปี เพื่อเป็นแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิต

ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายที่จะคุ้มครองและสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้เอาไว้ จึงออกกฎหมายขยายพื้นที่ป่าไม้ครอบคลุมเป็นบริเวณกว้าง เป็นเหตุให้ทับพื้นที่แหล่งชุมชนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น จึงตกเป็นผู้บุกรุกและต้องออกจากที่ดินที่เคยอยู่อาศัยมาก่อน นโยบายทั้ง 2 อย่างนี้ จึงเป็นนโยบายรับรองสิทธิให้เข้าทำกินในที่ดินและเป็นนโยบายอพยพผู้บุกรุกออกจากที่ดินที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัว



### 3. ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินที่รัฐบาลจัดให้ประชาชน

นโยบายการให้สิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ละโครงการจะให้สิทธิไม่เหมือนกัน บางโครงการให้กรรมสิทธิในที่ดิน บางโครงการไม่ให้กรรมสิทธิในที่ดินแต่ให้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวแล้วออกเอกสารรับรองสิทธิทำกินในที่ดิน บางโครงการให้ประชาชนอยู่อาศัยในที่ดินที่จัดให้แต่ไม่มีเอกสารรับรองจากทางราชการ ดังจะเห็นได้จากโครงการแต่ละโครงการ ดังนี้

โครงการหมู่บ้านป่าไม้ และโครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) สองโครงการนี้เป็นโครงการสำคัญของรัฐในการดำเนินการด้านนโยบายอพยพผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ป่าสงวนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ โดยรัฐบาลจัดประชาชนที่อพยพเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่จัดสรรไว้ให้ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่จะมีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินแต่ไม่มีกรรมสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร และรัฐไม่ได้ออกเอกสารรับรองสิทธิทำกินให้แต่อย่างใด

โครงการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (นิคมสร้างตนเอง) และการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน สองโครงการนี้ สมาชิกในโครงการจะได้กรรมสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นนโยบายรับรองสิทธิในระบบกรรมสิทธิ์

โครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.2) สองโครงการนี้จะไม่ได้กรรมสิทธิในที่ดินแต่จะมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นนโยบายจัดที่ดินในระบบสิทธิทำกิน

การที่รัฐบาลไม่ให้กรรมสิทธิในที่ดินแก่ประชาชนมีผลทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินไม่มีหลักฐานทางที่ดินอันเป็นหลักประกันที่จะนำไปกู้ยืมเงินต่อธนาคารเพื่อนำเงินมาใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีผลทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรไม่อาจดำรงชีพด้วยการเพาะปลูกในพื้นที่นั้นได้ ต้องออกหางานทำด้วยการขายแรงงานเพื่อความอยู่รอด การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ได้ผล

### 4. ปัญหาในด้านเนื้อที่จัดสรร

สำหรับนโยบายอพยพ รัฐบาลได้จัดที่รองรับให้แก่ผู้อพยพครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ แต่เนื้อที่ส่วนมากเป็นที่ดินที่มีคุณภาพไม่ดีพอแก่การเพาะปลูก นอกจากนี้สำหรับโครงการหมู่บ้านป่าไม้ ประชาชนผู้ได้รับการจัดสรรจะต้องปลูกป่าเป็นการทดแทนพื้นที่ป่าที่เสีย

ไปให้แก่ทางราชการด้วย โดยปลูกในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตร เพื่อค้าขายอยู่แล้ว แต่ต้องมาปลูกไม้ยืนต้นให้กับรัฐอีก จึงทำให้ที่ดินที่ได้รับมีเนื้อที่น้อยลงไปกว่าเดิม

ในส่วนของโครงการ คจก. ซึ่งมีนโยบายอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้มีการจัดเตรียมพื้นที่เพื่อจำแนกการใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ไว้ ดังนี้

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีพื้นที่ป่าไม้ 38 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ (ก) เป็นป่าอนุรักษ์ ประมาณ 14.8 ล้านไร่ หรือร้อยละ 38.9 ของพื้นที่ป่าภาคอีสาน พื้นที่ (ข) และ (ค) จะจัดสรรให้ราษฎรทั้งสิ้น 4.4875 ล้านไร่ หรือร้อยละ 12.8 ของพื้นที่ป่าภาคอีสาน และพื้นที่ (ง) ที่เหลือจากการจัดสรรจะให้เอกชนเช่าเพื่อทำสวนป่า หรือปลูกป่า มีพื้นที่ประมาณ 9 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 23.7 ของพื้นที่ภาคอีสาน

จากการเตรียมการจำแนกพื้นที่เพื่อการจัดสรรให้แก่ประชาชนผู้อพยพเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่รองรับนั้น จะเห็นได้ว่าได้จัดพื้นที่รองรับไว้ 4 ล้านกว่าไร่เท่านั้น แต่จัดพื้นที่ให้เอกชนเพื่อเช่าสวนป่าอันเป็นนโยบายปลูกพืชทางเศรษฐกิจเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น จำนวนถึง 9 ล้านไร่

การจัดพื้นที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากประชาชนที่อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่รองรับจะได้ครอบครองที่ดินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ (สมาชิก 3-6 คน) ขณะที่เอกชนหรือบริษัทแต่ละรายใช้ที่ดินเพื่อทำสวนป่ารายละไม่ต่ำกว่า 2,000 ไร่ โครงการดังกล่าวจึงเป็นการเอื้ออำนวยแก่เอกชนในการให้พื้นที่ทำประโยชน์ทางการผลิตเพื่ออุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้นกว่าการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน

ส่วนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้จะจัดในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม กฎหมายก็กำหนดขนาดการถือครองที่ดินสำหรับเกษตรกรให้ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ ในด้านโครงการนิคมสร้างตนเองซึ่งจัดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 กำหนดให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ที่ดินของนิคมได้ตามกำลังแห่งครอบครัวสมาชิกนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ ส่วนโครงการออกหนังสือสิทธิทำกิน หรือ ส.ท.ก. ได้กำหนดให้ผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติมีสิทธิอยู่อาศัยและปลูกพืชผลเกษตรในบริเวณดังกล่าว โดยมอบสิทธิทำกินให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่

การที่รัฐจัดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ โดยให้สิทธิในการครอบครองที่ดินทำกินต่างกัน แม้จะอยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วยกันก็ตาม ก่อให้เกิดความแตกต่างและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่อยู่ในโครงการนั้น ประชาชนกลุ่มหนึ่งอยู่ในโครงการอาจได้ครอบครองที่ดินทำกินน้อยกว่าอีกโครงการหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่การจัดโครงการอาจจะอยู่ในพื้นที่ซึ่งไม่ห่างกัน จึงเกิดข้อเปรียบเทียบและเกิดความขัดแย้งขึ้น นโยบายดังกล่าวจึงไม่เป็นเอกภาพ อันก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น

### 5. ปัญหาการขาดการเตรียมพร้อมในพื้นที่รองรับ

สำหรับโครงการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การจัดพื้นที่รองรับโดยเฉพาะ โครงการ คจก. กระทำอย่างเร่งรีบ และเนื่องจากเนื้อที่ที่กำหนดให้มีจำนวนน้อย การดำเนินการจึงมีผลกระทบต่อเนื้อที่ทำกินของผู้ที่อยู่ในพื้นที่รองรับเดิม เนื่องจากต้องเจียดพื้นที่บางส่วนให้กับผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปปรับไถในพื้นที่รองรับเป็นเหตุให้พืชผลที่ยังไม่ทันเก็บเกี่ยวของผู้ที่อยู่เดิมได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ที่อยู่เดิมและผู้เข้ามาอยู่ใหม่ เนื่องจากผู้ที่อยู่เดิมไม่ได้รับค่าชดเชยในที่ดินที่ต้องสูญเสียไปและพืชผลถูกไถทำลาย

จากการปฏิบัติงานตามแผน คจก. ที่เป็นที่พอใจของประชาชนพอสมควรคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ไฟฟ้า และแผนงานจัดระเบียบชุมชน ส่วนแผนงานที่ทำได้ไม่เป็นที่พอใจของประชาชนและปัญหาหลักที่ทำให้ คจก. ต้องล้มเลิกไปในเวลาต่อมา คือ แผนงานจัดที่ดิน ซึ่ง คจก. ทำได้เพียงหาที่ดินปลูกบ้าน 2 งาน ส่วนที่ทำกินไม่สามารถจัดสรรให้ประชาชนได้ ทั้งนี้เนื่องจากการขาดการเตรียมการในพื้นที่รองรับให้เพียงพอกับผู้ที่จะอพยพเข้ามาในพื้นที่ การที่เนื้อที่ไม่เพียงพอแก่ผู้อพยพในอันที่จะเข้าทำกินในที่ดินตามโครงการที่ตั้งไว้ ก็มาจากนโยบายของรัฐที่มุ่งจะพัฒนาเศรษฐกิจทางด้านการผลิตเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรม โครงการนี้จึงกำหนดเนื้อที่สำหรับให้เอกชนเช่าปลูกสวนป่ามากกว่าจัดให้ประชาชนที่ถูกอพยพจากพื้นที่ การดำเนินการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

### 6. ปัญหาในด้านการจ่ายค่าชดเชย

ผู้ถูกอพยพออกจากพื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์ ทางราชการจะกระทำการรื้อถอนและปลูกสร้างบ้านให้ใหม่ แต่ละครอบครัวจะได้รับค่าชดเชยเป็นเงินสดจำนวนไม่มากพร้อมด้วยข้าวสาร 1 กระสอบและปลากระป๋องอีกจำนวนหนึ่ง การที่ผู้อพยพถูกโยกย้ายจากถิ่นเดิม เท่ากับเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่จากเดิมที่เคยประกอบอาชีพการเกษตรมีรายได้จากพืชผลทางเกษตรกรรม เมื่อย้ายออกจากที่เดิมเท่ากับเป็นการตั้งต้นในการประกอบอาชีพใหม่ด้วยทุนที่มีอยู่ในจำนวนจำกัด

การที่รัฐมีนโยบายจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้อพยพน้อย เป็นเพราะมีการช่วยขนย้ายและปลูกสร้างบ้านให้แก่ประชาชนผู้อพยพแล้ว และมีการจัดหาที่ดินให้ทำกิน แต่ในทางปฏิบัติผู้อพยพไม่ได้รับที่ดินทำกินหรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ จึงไม่อาจเป็นทุนในการประกอบอาชีพต่อไปได้ และค่าชดเชยที่จ่ายให้ นั้นเป็นแต่เพียงทุนที่จะพอยังชีพไปชั่วคราวเท่านั้น

### 7. ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน

เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก ความต้องการที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรจึงมีมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ที่ดินซึ่งมีอยู่จำนวนจำกัดมีราคาสูงขึ้น เกษตรกรจึงไม่มีที่ดินเพียงพอ ต้องเช่าที่ดินทำกิน

ปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินดังกล่าว ได้แก่ การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำกินหรือมีที่ดินของตนเองเพียงบางส่วนแต่ไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำกินเพิ่มเติม

พิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย และนโยบายในด้านที่ดินแล้ว ปรากฏว่า การบุกรุกที่ดินของรัฐมีสาเหตุมาจาก

(1) นโยบายในการนำกฎหมายบังคับใช้กับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติไม่แน่นอน รัฐบาลบางยุคมีความเห็นว่าการที่ประชาชนเข้าไปบุกรุกอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็เนื่องมาจากไม่มีที่ดินทำกิน จึงผ่อนผันไม่ให้มีการการจับกุมและอนุญาตให้อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทำประโยชน์ต่อไป รัฐบาลบางยุคมีความเห็นว่าการที่ประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นการกระทำผิดกฎหมาย และเป็นการทำลายป่าไม้ ก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมเสียไป เกิดความแห้งแล้ง จึงมีนโยบายเคร่งครัดทำการจับกุมและอพยพผู้ที่อยู่อาศัยออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(2) การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ที่อยู่อาศัยของชุมชน

การที่กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐประกาศขยายพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ว่ามีหมู่บ้านหรือการทำประโยชน์ในพื้นที่หรือไม่ เป็นเหตุให้มีการประกาศทับพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ รัฐยังได้กำหนดให้ประชาชนรักษาสิทธิในที่ดินของตนด้วยการไปแจ้งให้รัฐทราบถึงการมีสิทธิในที่ดินภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย

การออกกฎหมายในลักษณะนี้จึงเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนที่เคยมีอยู่ในที่ดินที่ทำกิน ผลที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนที่เคยมีสิทธิในที่ดินและไม่ทราบถึงการต้องไปแจ้งถึงสิทธิที่ดินมีอยู่ จึงหมดสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

(3) กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและจารีตประเพณี การที่กฎหมายได้กำหนดความหมายของคำว่าป่า โดยถือว่าที่ดินแม้จะไม่มีต้นไม้ยืนต้นอยู่ให้สภาพป่าตามความหมายของบุคคลทั่วไปก็ตาม หากกฎหมายประกาศพื้นที่ซึ่งมีหมู่บ้านอาศัยว่าพื้นที่นั้นคือพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ดังกล่าวก็มีความหมายเป็นป่าตามกฎหมายและจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น

นอกจากนี้ กฎหมายที่กำหนดห้ามบุคคลเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต หากเข้าไปหาของป่าก็จะมีผลผิด จึงขัดต่อความเป็นจริงที่ประชาชนใกล้เคียงพื้นที่ป่าจะเข้าหาประโยชน์จากของป่า

#### (4) การกระจายการถือครองที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินได้กำหนดการกระจายการถือครองที่ดินไว้ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนได้ แต่ในทางปฏิบัติการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนมีการปฏิปดิน้อยมาก ทั้งนี้ เนื่องจากราคาที่รัฐกำหนดให้แก่เอกชนต่ำกว่าราคาในท้องตลาดมาก การกระจายการถือครองที่ดินด้วยวิธีนี้จึงไม่ได้ผล

#### ค. หน่วยประสานการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในปัจจุบัน

เนื่องจากปัจจุบันมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและรับผิดชอบที่ดินของรัฐ ซึ่งได้แก่ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น อยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน บางครั้งเมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้โดยลำพัง ประกอบกับในปัจจุบันที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุก ยึดครอง ถือครอง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ เกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ ถ้ามิได้รับการแก้ไขโดยทันที่ ในปี พ.ศ.2535 รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย จึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าว ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ซึ่งประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และมีส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้นจำนวน 30 คน และให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรียกโดยย่อ “สปร.” ขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อ

ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กปร. และทำหน้าที่ประสานนโยบายและการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กปร.มอบหมาย

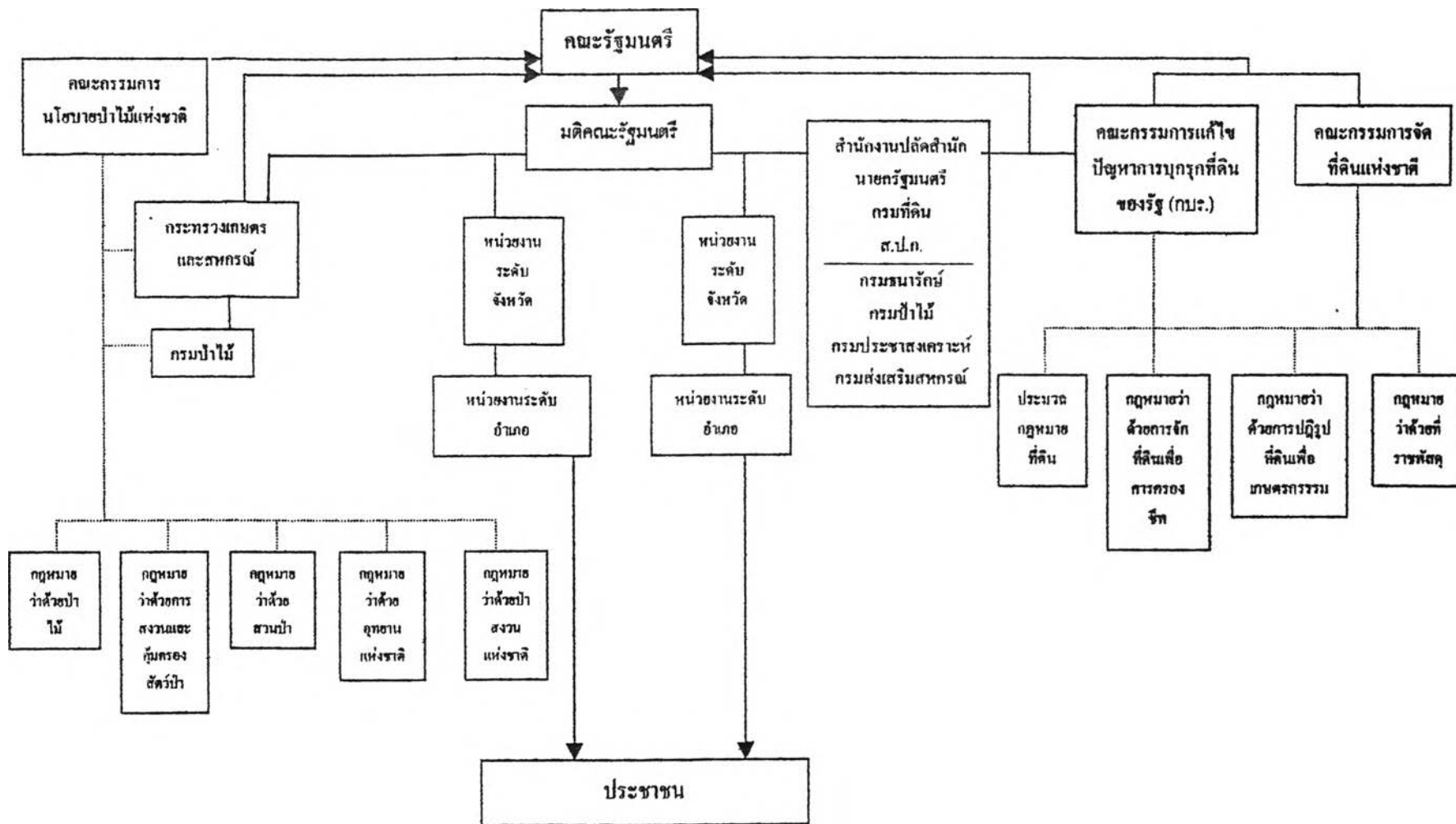
อำนาจหน้าที่ของส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

1. ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามคำสั่งมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบและกฎหมาย ทั้งที่เป็นกรณีราษฎรร้องเรียนหรือส่วนราชการส่งมาเพื่อพิจารณาดำเนินการ
2. ศึกษาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดนโยบายและแผนงานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเสนอต่อ กปร. รวมทั้งกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงาน
3. ตรวจสอบและติดตามการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. ประสาน ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
5. ติดตาม ประเมินผล วิจัย หรือจัดให้มีการติดตามผล ประเมินผล หรือวิจัยการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
6. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กปร.และ กปร.ส่วนกลาง รวมทั้งเป็นผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีใน กปร.ส่วนจังหวัด

ในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางการดำเนินงาน คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีบทบาทเป็นผู้ประสานงานการติดตามการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งใกล้ชิดกับระบบบริหารมากที่สุด และเป็นคณะกรรมการหลักในการพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายป่าไม้และที่ดินของชาติ

ระบบบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของรัฐ ปรากฏตามโครงสร้างการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในแผนภูมิที่ 12

แผนภูมิที่ 12 โครงสร้างการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของรัฐ



## สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกรณีป่าไม้และที่ดินของสมาชิกคนจน

ภาพโดยรวมของมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกคนจนมีลักษณะที่แตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโดยทั่วไปที่สำคัญ คือ มติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้เป็นมติที่ให้ความเห็นชอบต่อข้อตกลงที่กำหนดรายละเอียดเป็นรายกรณีปัญหาไป จึงไม่อาจถือได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้เป็นมติเชิงนโยบาย หากเป็นแต่เพียงมติเพื่อกำหนดแนวทางแก้ปัญหาเป็นรายกรณีเท่านั้น

เมื่อข้อตกลงนำเข้าขอความเห็นชอบในคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะมีข้อความเพิ่มเติมกำกับส่วนใหญ่ว่าให้ดำเนินการตามข้อตกลงต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายความว่า นอกจากจะปฏิบัติตามข้อตกลงแล้วยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ได้ระบุไว้ในข้อตกลงด้วย ซึ่งความข้อนี้ ฝ่ายสมาชิกคนจนได้คัดค้านมาโดยตลอดแต่ก็ไม่สามารถตัดออกไปได้

ข้อเรียกร้องของประชาชนรายคนและข้อเรียกร้องขององค์กรประชาชนในกรณีที่ดินและป่าไม้นี้ เป็นกรณีเรียกร้องหลักของการชุมนุมทุกครั้ง ในครั้งที่ สกย.อ. ชุมนุมเรียกร้องครั้งที่ 2 ได้เสนอปัญหาป่าไม้และที่ดินต่อรัฐบาลรวม 4 ประการ คือ

- (1) เลิกส่งเสริมการปลุกยุงคาลิปดัส
- (2) ทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับใหม่ (นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528)
- (3) แยกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกจากพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยของชาวบ้านตามความเป็นจริง
- (4) ส่งเสริม ดูแลป่าชุมชน (ที่ไม่ใช่ป่าเศรษฐกิจหรือสวนป่า)

นอกจากนี้ ในการชุมนุมเรียกร้องครั้งที่ 3 ได้เพิ่มประเด็นพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นอีก ส่วนครั้งที่ 4 ได้เพิ่มกรณีปัญหาขึ้นเป็น 17 กรณี เพื่อนำไปสู่การเจรจาหาแนวทางแก้ไขที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี

สมาชิกคนจนได้นำปัญหาป่าไม้และที่ดินเข้าสู่การเจรจาในการชุมนุมเรียกร้องเมื่อวันที่ 26 มีนาคม - 23 เมษายน 2539 ในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งเป็นผลให้เกิดมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2539 รวมกรณีพื้นที่ 28 กรณี และต่อมาในการชุมนุมเรียกร้องวันที่ 25 มกราคม 2540 รวม 99 วัน เจรจาดกลางกรณีพื้นที่ปัญหา 92 กรณี (จากกรณีทั้งหมด 123 กรณี)



ความในบทที่ 3 ได้ชี้ให้เห็นว่าข้อตกลงระหว่างภาครัฐากับสมาชิกคนจนและนำเสนอกณะรัฐมนตรีเห็นชอบในกรณีปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินนั้น พอสรุปได้ดังนี้

1. วันที่ 22 เมษายน 2539 เป็นเรื่องของการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ และระยะเวลาที่เร่งรัดให้ปฏิบัติงาน

2. ระหว่างวันที่ 11 กุมภาพันธ์ - 29 เมษายน 2540

### 2.1 กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ 15 กรณี

กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาแต่ละกรณี ตามหลักเกณฑ์ คือ หากพิสูจน์ได้ว่าราษฎรครอบครองมาก่อนประกาศประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 ให้ออกเอกสารสิทธิให้

### 2.2 กรณีที่ราชพัสดุ 3 กรณี

กำหนดให้ราชการตรวจสอบว่าจะดำเนินการช่วยเหลือราษฎรได้โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ พร้อมทั้ง กำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานตามกฎหมายดังกล่าวไว้ด้วย

### 2.3 กรณีป่าไม้

#### 2.3.1 วันที่ 11 เมษายน 2540

กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ภาคเหนือ 19 กรณี 107 หมู่บ้าน โดยมีแนวปฏิบัติดังนี้

- (1) ตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิว่าอยู่ก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2) หรือไม่ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าอยู่ก่อนให้ทำการรับรองสิทธิมั่นคงในการอยู่อาศัย และ/หรือ ทำกินโดยให้สิทธิดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาทและห้ามจำหน่ายโอนไปให้บุคคลอื่น
- (2) ในระหว่างดำเนินการตาม (1) ให้ยุติการอพยพราษฎรไว้ก่อน
- (3) ถ้ามีการกระทำใดเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่หรือเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อมจะมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง
- (4) จะดำเนินการประชาสัมพันธ์ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการในข้อตกลงดัง

กล่าวกับสมาชิกคนจนไว้แล้ว เพื่อให้ได้ข้อสรุปและเสนอ  
รัฐสภาในสมัยการประชุมต่อไป

### 2.3.2 วันที่ 29 เมษายน 2540

อนุมัติหลักการพิสูจน์สิทธิในรายละเอียด ดังนี้

- (1) บุคคลที่สามารถตรวจสอบพิสูจน์ได้เป็นบุคคลที่อาศัยอยู่  
หรือมีภูมิลำเนาในพื้นที่
- (2) วิธีการพิสูจน์ให้ใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้
  - (2.1) เอกสารราชการ เช่น สค.1 ภบท.5 สำเนาทะเบียน  
บ้าน หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่แสดงว่าราษฎรอาศัยและ  
ทำกินในพื้นที่มาก่อน
  - (2.2) ร่องรอยการทำประโยชน์ตามสภาพความเป็นจริง
  - (2.3) สิ่งปลูกสร้าง ไม้ผล ไม้ยืนต้น ฯลฯ
  - (2.4) การให้ปากคำของพยานบุคคลในชุมชน
- (3) ในการดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิให้มีการทำ  
บันทึกการสืบสวนและลงรายชื่อกณะทำงานทุกฝ่ายเพื่อ  
ใช้เป็นข้อมูลหลักใน การพิจารณารับรองสิทธิ

### 2.3.3 วันที่ 22 เมษายน 2540

อย่างไรก็ดี โดยที่รัฐบาลประสบปัญหาปัญหาด้านป่าไม้และ  
ที่ดินทำกินหลายแห่งทั่วประเทศ มิใช่เฉพาะกรณีสมาชิกคนจน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้พิจารณาแนว  
ทางแก้ไขปัญหาในภาพรวมโดยใช้หลักการเดียวกับที่ใช้กับสมาชิกคนจน คือมติที่อำเภอวังน้ำเขียว  
จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 ซึ่งเป็นหลักการคนอยู่กับป่า และจำแนกพื้นที่  
ป่าไม้เป็น 5 ประเภท คือ

- (1) ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี
- (2) ป่าสงวนแห่งชาติ
- (3) ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี
- (4) ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย
- (5) พื้นที่ป่าสงวนเพื่อการป่าไม้ เช่น พื้นที่สวนป่า

## บทวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสมัชชาคนจน

### ก. การกำหนดนโยบาย

#### 1. หลักการในเจรจาต่อรอง

ดังได้กล่าวในบทก่อนแล้วว่า สมัชชาคนจนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินการเคลื่อนไหวในการเมืองนอกระบบ (การเมืองภาคประชาชน) โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือมาตรการในการแก้ปัญหาของสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ วิธีการที่ใช้เป็นแบบการชุมนุมเรียกร้อง และกดดันให้มีการเจรจากับตัวแทนของภาคราชการ กระบวนการกำหนดนโยบายกรณีสมัชชาคนจน จึงแตกต่างจากกรณีการกำหนดนโยบายทั่วไป

สมัชชาคนจน จัดระบบในการเจรจาต่อรองให้ สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการกดดันของมวลชนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการชุมนุมเรียกร้องสมัชชาพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการปรับปรุงข้อบกพร่องจากการชุมนุมครั้งก่อน (สมัชชารัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา) เป็นอย่างมาก โดยได้แสดงเจตนารมณ์ในการชุมนุมเรียกร้องครั้งที่ 2 ดังนี้<sup>9</sup>

“.....การชุมนุมประชาชนในครั้งนี้ จำเป็นต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากตลอดระยะเวลา 9 เดือน ภายหลังจากการชุมนุมประชาชนกว่าหมื่นคน จาก 21 จังหวัด สมัชชารัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ในระหว่างวันที่ 26 มีนาคม 2539 กว่า 28 วัน จนกระทั่งมีมติคณะรัฐมนตรี 22 เมษายน 2539 รองรับเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขให้คล่องได้อย่างแท้จริง แม้ว่าสมัชชาคนจนได้ติดตามการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ทั้งวิธีการประสานงานและการเคลื่อนไหวกดดันอีก 2 ครั้ง ในการจัดเวทีประชาชน 100 วัน สมัชชาคนจน ในระหว่างวันที่ 13-19 สิงหาคม 2539 และการชุมนุมตรวจราชการในช่วงการยุบสภาของรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ในวันที่ 14 ตุลาคม ถึง 7 พฤศจิกายน 2539 เป็นเวลากว่า 24 วัน

การชุมนุมในครั้งนี้ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาให้เป็นรูปธรรม และมีผลในทางปฏิบัติได้จริง รวมทั้งได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายแก่สังคมไทยโดยรวม เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมของคนจน ความไม่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7 ประการ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พระราชบัญญัติชุมชนแออัด พระราชบัญญัติสิทธิเกษตรกร พระราชบัญญัติสิทธิข้อมูลข่าวสาร พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมโดยการจัดเก็บภาษีในอัตราที่ก้าวหน้า การให้รัฐบาลเผยแพร่

<sup>9</sup> สมัชชาคนจน ใบแถลงข่าวสมัชชาคนจน ฉบับที่ 1 ในการชุมนุมใหญ่คนจนครั้งประวัติศาสตร์ : มหกรรมทวงสัญญาสมัชชาคนจนครั้งที่ 2 วันที่ 25 มกราคม 2540 ณ ทำเนียบรัฐบาล

แพร่ข้อมูลและการจัดทำประชามติประชาชนก่อนรัฐบาลลงนามสนธิสัญญา อนุสัญญา และข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อเสนอปฏิรูปการเมืองต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องรองรับสิทธิชุมชน เป็นต้น

การประชุมเรียกร้องในครั้งนี้ ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบสันติ จึงขอชี้แจงต่อพี่น้องประชาชนโดยทั่วไป ดังนี้

1. สมัชชาคนจน คือประชาชน คนยากคนจน ผู้ที่มีความเดือดร้อนจากนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งราชการ และการพัฒนาประเทศที่ไม่เคารพต่อประชาชน ชุมชน วัฒนธรรม และความยั่งยืนของทรัพยากร

2. สมัชชาคนจนมิได้สังกัดกลุ่มการเมือง พรรคการเมืองใด ๆ ไม่ใช่มีมอบรับจ้าง ในการชุมนุมประชาชนครั้งนี้ จะดำเนินการโดยใช้แนวทางสันติวิธี ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนโดยทั่วไป หากมีปัญหาคความไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้น ก็มีได้เกิดจากการชุมนุมเรียกร้องของพวกเราอย่างแน่นอน

3. สมัชชาคนจนขอยืนยันที่จะชุมนุมเรียกร้องจนถึงที่สุด เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมแม้จะยืดเยื้อยาวนานก็ตาม เพราะที่ผ่านมาเป็นบทเรียนแก่พวกเราว่าแม้แต่คำสั่งคณะรัฐมนตรีก็ยังไม่มีความหมายในทางปฏิบัติจริง.....”

เป้าหมายสำคัญ คือ การกดดันให้ผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศยอมรับหลักการในการแก้ปัญหา ก่อน โดยยึดหลักความเดือดร้อนของประชาชนเป็นตัวตั้ง มิใช่ยึดถือกฎระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติของทางราชการเป็นตัวตั้ง ดังนั้น ในการเจรจาครั้งแรกกับพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2540 และในการเจรจาต่อมา จึงได้กำหนดกรอบแนวทางในการเจรจาไว้ ดังนี้<sup>10</sup>

1. เห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหา ให้เอาความเดือดร้อนของราษฎรเป็นตัวตั้ง มิใช่เอากฎ ระเบียบมาเป็นตัวตั้ง
2. คณะเจรจาต้องได้รับการมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้มีอำนาจเต็มในการหาข้อสรุป ข้อยุติ
3. ให้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างประธานการเจรจาและตัวแทนสมัชชาคนจนทุกวันที่มีการเจรจาในแต่ละกลุ่มปัญหา

<sup>10</sup> รายงานการประชุมเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของสมัชชาคนจน วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2540 ณ ห้องประชุม 302 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล.

4. เมื่อได้ข้อยุติ หากรัฐมนตรีสั่งการได้ก็ให้สั่งการตามข้อตกลง หรือประสานผู้มีอำนาจสั่งการเพื่อสั่งการข้อยุติที่ได้ และให้รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ หากแต่เป็นกรณีที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการประสานรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เข้าใจตรงกัน ทั้งนี้ โดยการกำกับของนายกรัฐมนตรี
5. สถานที่ในการเจรจาให้ใช้ห้องประชุมในทำเนียบรัฐบาลเป็นศูนย์กลาง
6. ให้มีการเจรจาแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การเจรจาได้ข้อยุติโดยเร็ว
7. ให้มีคณะประสานงานจัดระเบียบวาระเรื่องที่ จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยตัวแทนสมาชิกคนจนและรัฐบาล

กรอบแนวทางเจรจาดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นอำนาจต่อรองในการเจรจาเป็นอย่างดีว่า ฝ่ายรัฐ ซึ่งหมายถึงฝ่ายการเมืองผู้บริหารกับฝ่ายข้าราชการประจำนั้น อยู่ในภาวะต้องยินยอมปฏิบัติตาม เพราะกรอบข้อตกลงดังกล่าวแตกต่างจากวิธีปฏิบัติดั้งเดิมเป็นอย่างมาก เช่น กรณีแนวทางที่ใช้หลักรัฐศาสตร์มากกว่าหลักนิติศาสตร์ เป็นสิ่งที่ข้าราชการประจำมีความกังวลเป็นอย่างยิ่ง และกรณีที่มีการดำเนินงานอย่างเสมอภาคกันระหว่างรัฐมนตรีกับตัวแทนสมาชิกคนจน รวมทั้ง การนำเรื่องเสนอเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านการพิจารณาของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องก็เป็นปัญหาเช่นกัน

## 2. ผู้มีบทบาทในการเจรจาต่อรอง

กระบวนการในการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแทนภาคราชการกับสมาชิกคนจนมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 ภาคราชการ ประกอบด้วยข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการเจรจา ซึ่งได้แก่ข้าราชการกรมที่ดิน กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) กรมพัฒนาที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ปัญหาของประชาชน ตัวแทนฝ่ายราชการประจำดังกล่าวนี้มีทั้งระดับอธิบดีที่สามารถตัดสินใจได้ในระดับสูง กับข้าราชการระดับปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคอีกด้วย หน้าที่สำคัญ คือ การให้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ

2.2 ผู้แทนสมาชิกคนจน ประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกลุ่มปัญหาต่าง ๆ ให้มาเข้าร่วมเจรจากับภาคราชการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีประสบการณ์และความรู้ในการเจรจาต่อรองเป็นอย่างดี

2.3 ภาคการเมือง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี และผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนในการเจรจาด้วย

2.4 ฝ่ายประสานงานในการเจรจา ประกอบด้วย ข้าราชการจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่อำนวยความสะดวก และประสานงานเพื่อให้กระบวนการเจรจา และนำข้อตกลงเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามข้อตกลง

ในกรณีของกลุ่มป่าไม้และที่ดิน ได้มีการประชุมมากกว่ากลุ่มปัญหาอื่น ๆ เพราะกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องมีมาก และนอกจากนี้ บางกรณียังจะต้องร่วมกันลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการพิจารณาด้วย ในการเจรจาหลายครั้งต้องใช้ระบบการเจรจานอกรอบเพื่อให้เกิดข้อยุติที่พอใจของทั้งสองฝ่ายก่อนเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

จากการวิเคราะห์บทบาทของบุคคลทั้ง 4 กลุ่ม จะพบว่า กลุ่มที่มีบทบาทสูงสุดในการเจรจาทั้งสองรัฐบาล ได้แก่ กลุ่มการเมืองกับกลุ่มผู้แทนสมัชชาคนจน เนื่องจากปัญหาที่นำเข้าสู่การเจรจาเหล่านี้ไม่ได้รับการตอบสนองจากระบบราชการมาแต่ระดับหนึ่ง และในหลายกรณีเป็นปัญหาดัดจริตทางด้านกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติของทางราชการอีกด้วย สมัชชาคนจนจึงต้องอาศัยการตัดสินใจจากฝ่ายการเมืองผู้มีอำนาจสูงสุดที่จะเจรจาและยุติปัญหากับผู้แทนสมัชชาคนจน

### 3. เงื่อนไขและขั้นตอนในการเจรจา

สมัชชาคนจนได้สรุปบทเรียนจากการเจรจาชุมนุมเรียกร้องกับภาครัฐมาหลายครั้งแล้ว ประกอบกับมีการเตรียมความพร้อมของกลุ่มผู้แทนเป็นอย่างดี จึงทำให้บทบาทในการเจรจามีความสมบูรณ์อย่างเต็มที่ สามารถนำเสนอปัญหาและเงื่อนไขในการเจรจาได้เป็นอย่างดี การเจรจาต่อรองอย่างเสมอภาคนี้ เป็นหลักในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงยังไม่กระจ่างชัด หรือข้อกฎหมายเป็นอุปสรรคในการเจรจา ตัวแทนฝ่ายสมัชชาคนจนจะร่วมหาทางออกจนได้ข้อยุติด้วยวิธีการกดดันในรูปแบบต่าง ๆ

ข้อสรุปอันเป็นผลจากการเจรจาต่อรองโดยภาพรวมจึงประกอบด้วย ข้อเท็จจริงของปัญหา หากยังไม่ชัดเจนก็จะมีการกำหนดขั้นตอนและเวลาในการสอบสวนหาข้อเท็จจริง และปัญหาเหล่านั้นให้กระจ่าง ที่สำคัญก็คือ สมัชชาคนจนจะเน้นแนวทางในการแก้ปัญหาโดยกำหนดทั้งนโยบาย มาตรการ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และเงื่อนไขในการแก้ปัญหาด้วย นอก

จากนี้ ยังมีระบบการกำกับงานให้บรรลุผลไปพร้อมกันในแต่ละปัญหา ทั้งระดับส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาค

#### 4. การเร่งรัดให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ในการเจรจาต่อรองในแต่ละเรื่อง เมื่อได้ข้อสรุปเป็นที่ยุติแล้ว ฝ่ายสมาชิกคนจน จะเร่งรัดให้มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การมีข้อกำหนดในการปฏิบัติให้เป็นจริงตามข้อตกลงและมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาถึงกิจกรรมและการดำเนินงานของการร่วมเจรจาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของสมาชิกคนจนแล้ว อาจสรุปได้ว่า กระบวนการในการเจรจาต่อรองร่วมกันหาข้อสรุปเป็นไปตามทฤษฎีการเมืองแบบกลุ่มผลักดัน และทฤษฎีการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ เพราะสามารถได้ข้อสรุปลักษณะและองค์ประกอบของการกำหนดนโยบายอย่างครบถ้วน แต่สิ่งที่แตกต่างไปจากกระบวนการกำหนดนโยบายทั่วไปก็คือ การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณีนี้เป็นแนวทางเฉพาะพื้นที่มากกว่าแนวทางทั่วไป ซึ่งในด้านการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องมองในภาพรวม ด้วยเหตุนี้ จึงมักจะปรากฏเสมอว่าเมื่อแนวทางการแก้ไขปัญหามองของสมาชิกคนจนเข้าสู่การพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะเพิ่มเติมให้นำวิธีการนี้ไปปฏิบัติเป็นการทั่วไปอีกด้วย กรณีเช่นนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ลักษณะอีกประการหนึ่งของข้อตกลงหรือมติคณะรัฐมนตรีกรณีของสมาชิกคนจนจะมีเงื่อนไขด้านเวลาประกอบด้วยทุกกรณี และส่วนใหญ่เป็นกรณีเร่งรัดให้เร็วกว่ากระบวนการทำงานปกติของราชการ

#### ข. สาระสำคัญของนโยบายป่าไม้ของสมาชิกคนจน

สมาชิกคนจนได้รับอิทธิพลเชิงความคิดและมุมมองจากนักเศรษฐศาสตร์การเมือง และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีแนวคิดเน้นชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่นรวมทั้งปฏิเสธแนวทางพัฒนากระแสหลักตามแนวคิดเสรีนิยมตะวันตก โดยถือหลักการหรือความเชื่อที่สำคัญ ดังนี้

- (1) คนกับป่าอยู่ร่วมกันได้
- (2) การจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์เปิดโอกาสให้กับคนกลุ่มน้อยผู้มีอิทธิพลสามารถอาศัยสัมพันธภาพกับผู้นำและการเปิดช่องของนโยบายรัฐเข้าตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรอย่างง่ายดาย
- (3) เกิดความขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับจารีตประเพณี เพราะกฎหมายตราขึ้นโดยไม่มีส่วนร่วมของชุมชน

- (4) การจัดการทรัพยากรต้องยอมรับสิทธิของราษฎรเหนือทรัพยากร ดังนั้น จึงเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาโดยคำนึงชุมชน และสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก

เมื่อแยกวิเคราะห์นโยบายป่าไม้ของสมัชชาคนจน ที่ตกลงกับรัฐบาลแล้ว สามารถแยกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ พื้นที่ภาคเหนือ พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก และพื้นที่ภาคกลาง ซึ่งแม้จะเป็นกรณีปัญหาในเกณฑ์เดียวกัน แต่ก็มีพัฒนาการของปัญหาแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวบรวมข้อเท็จจริง การวิเคราะห์ปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาที่สามารถตกลงกันได้กับภาคราชการก็แตกต่างกัน

### 1. กลุ่มปัญหาภาคเหนือ

มติคณะรัฐมนตรีกรณีของภาคเหนือที่สำคัญเป็นการตกลงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการประกาศเขตอนุรักษ์ทับซ้อนที่ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 รวม 19 กรณี 107 หมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ตาก กำแพงเพชร และแม่ฮ่องสอน รวม 6 จังหวัด การเจรจามีทั้งหมดรวม 3 ครั้ง คือวันที่ 11, 17 และ 28 เมษายน 2540 นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540

ผลการเจรจาดังกล่าวได้ข้อสรุปที่ขัดแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดคุณภาพลุ่มน้ำ การใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ที่กำหนดว่า “ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นนี้ ไม่มีการใช้พื้นที่ในทุกกรณี ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารอย่างแท้จริง”<sup>11</sup> แม้ต่อมาจะมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้มีการก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคง แต่ก็ยังยืนยันว่า “ต่อไปจะไม่อนุมัติให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ อีกไม่ว่าในกรณีใด”<sup>12</sup> และครั้งหลังสุดมีการยกเว้นให้ดำเนินการจัดตั้งค่ายลูกเสือ จังหวัดเชียงราย ก็ยังคง

<sup>11</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอและมาตรการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ วันที่ 28 พฤษภาคม 2528, 21 ตุลาคม 2529, 12 กรกฎาคม 2531, 7 พฤศจิกายน 2532, 19 พฤศจิกายน 2534 และ 21 กุมภาพันธ์ 2538.

<sup>12</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ธันวาคม 2532 เรื่อง ขออนุญาตใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ เพื่อก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคง.



ยื่นขึ้นนโยบายเดิมอีกครั้งว่า “ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2532 โดยเคร่งครัด”<sup>13</sup>

ปัญหาของกลุ่มน้ำภาคเหนือจึงเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และเกิดความขัดแย้งเชิงนโยบายอย่างชัดเจน ซึ่งความจริงในขณะที่มีมติคณะรัฐมนตรีเชิงอนุรักษ์อย่างเข้มงวดนั้น ก็ได้ตระหนักดีถึงปัญหาในสภาพข้อเท็จจริงว่า พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ บางพื้นที่มีราษฎรตั้งถิ่นฐานเพื่อยู่ออาศัยหรือใช้ประโยชน์พื้นที่ทั้งโดยไม่ถูกต้องและโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้มอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมรับไปกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การดำเนินงานในเรื่องนี้ใช้เวลาการดำเนินงานกว่า 3 ปี จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์การขอผ่อนผันการดำเนินการตามข้อสังเกตตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 เรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ กรณีการตั้งชุมชน สถานที่ราชการ และการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ

วิเคราะห์นโยบายโดยรวมของรัฐบาลและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นได้โดยชัดเจนว่า ฐานความคิดที่ยึดมั่นอยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมาก็คือ การยึดหลักกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติเป็นหลัก สำหรับกรณีนี้ถือได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ชั้นที่เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย และการพังทลายของดิน รวมตลอดถึง เพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น จึงมุ่งยืนยันที่จะอนุรักษ์สภาพป่าดังกล่าวอย่างเข้มงวด และไม่นำไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>14</sup>

นอกเหนือไปจากสภาพปัญหาจะแก้ไขยากเพราะข้อตกลงที่ขัดแย้งกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาลแล้ว ยังปรากฏว่าสภาพปัญหาของภาคเหนือมีความขัดแย้งในแนวทางการแก้ปัญหาขององค์กรพัฒนาเอกชนอีกส่วนหนึ่งด้วย คือ

<sup>13</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 มิถุนายน 2539 เรื่อง ขอแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี (ขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2532 และเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538) เพื่อดำเนินการจัดตั้งค่ายลูกเสือจังหวัดเชียงราย.

<sup>14</sup> หนังสือคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ กษ 0712.2/317 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2541.

(1) กลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ซึ่งจัดตั้งโดยองค์กรประสานงานและมีเครือข่ายขององค์กรครบถ้วน โดยมีมูลนิธิธรรมานาเป็นแกนกลางรวมองค์กรอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ 25 องค์กร ดำเนินการคัดค้านการดำเนินงานของสมาคมจนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น หากมีการกำหนดนโยบายและการเจรจาตกลงกับสมาคมจนก็มักจะมีการคัดค้านจากศูนย์ประสานงานองค์กรอนุรักษ์ป่าต้นน้ำเสมอ เมื่อมีข้อตกลงกับสมาคมจนเกิดขึ้น ศูนย์ประสานงานองค์กรอนุรักษ์ป่าต้นน้ำได้เสนอให้รัฐบาลดำเนินการ ดังนี้<sup>15</sup>

- ขอให้มีการอพยพราษฎรที่อาศัยในเขตป่าอนุรักษ์ออก
- ไม่ให้มีการกันพื้นที่ที่อยู่อาศัยทำกิน ป่าชุมชน ออกจากป่าอนุรักษ์
- ให้ยุติการพัฒนาหมู่บ้านที่อยู่อาศัยในเขตป่าอนุรักษ์ แหล่งต้นน้ำลำธาร
- ให้มีการแต่งตั้งตัวแทนชาวบ้านของคนพื้นราบที่ได้รับผลกระทบเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการแก้ไขปัญหาในทุกชุด
- ขอให้ราษฎรที่เดือดร้อนที่ทำกินจริง ๆ เป็นผู้เข้าร่วมประชุมเท่านั้น (ไม่ใช่เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ ซึ่งเป็นคนนอกพื้นที่เข้าเจรจา)
- ให้ราษฎรที่บุกรุกป่าอนุรักษ์ยุติการบุกรุก เผ้วถางป่า เลิกการลักลอบตัดไม้แปรรูป
- ให้มีการจัดพื้นที่รองรับการอพยพราษฎรที่บุกรุกป่าอนุรักษ์ โดยรัฐจัดหางบประมาณรองรับและจัดการฝึกอบรมวิชาชีพ
- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรมป่าไม้) ตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดพระราชบัญญัติป่าไม้อย่างเข้มงวด

(2) กลุ่มผู้อยู่ในพื้นที่เหล่านี้ เป็นชนเผ่าซึ่งมีความผูกพันกับความมั่นคงของชาติด้วยการตัดสินใจเชิงนโยบายจึงต้องคำนึงถึงเรื่องด้านความมั่นคงอีกส่วนหนึ่ง

(3) การคัดค้านจากกลุ่มคนพื้นราบ เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและได้มีการวิจัยผลกระทบที่เกิดจากการมีประชาชนอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าต้นน้ำลำธารว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรงมีขอบข่าย กว้างขวางไปถึงเรื่องป่า ดิน และน้ำด้วย

(4) ราคาที่ดินในพื้นที่ป่าเหล่านี้สามารถมีผลทำให้มีความสนใจและบุกรุกมาก หากนโยบายกำหนดไปโดยไม่ละเอียดรอบคอบ ผลกระทบที่ทำให้เกิดปัญหาจะตามมาอีกมาก

<sup>15</sup> หนังสือศูนย์ประสานงานองค์กรอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ที่ ศอป.2/2540 ลงวันที่ 28

## 2. กลุ่มปัญหาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก

ปัญหาที่ทำกินในพื้นที่ป่าไม้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก มีจำนวนทั้งหมด 50 กรณีปัญหา แยกเป็นปัญหาป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี 3 เรื่อง ป่าสงวนแห่งชาติ 11 เรื่อง ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี 13 เรื่อง ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย 13 เรื่อง สวนป่า 7 โครงการหมู่บ้านป่าไม้ 1 เรื่อง การฟื้นฟูส่งเสริมอาชีพเกษตรกรกรรม 1 เรื่อง และเรื่อง ค่าชดเชยจากการอพยพโครงการ คจก.1 เรื่องซึ่งปัญหาทั้งหมดอาจวิเคราะห์เป็นกลุ่มใหญ่ได้ดังนี้<sup>16</sup>

- ในพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ให้กันแนวเขตที่อยู่อาศัยและที่ทำกินออก ในส่วนที่คงสภาพป่า บริเวณหมู่บ้านให้กันไว้เป็นป่าชุมชน และหากต้องการจะฟื้นฟูสภาพป่าให้ทางราชการจัดหาที่ดินให้แก่ชาวบ้านก่อนจึงจะดำเนินการฟื้นฟูป่าได้
- ในเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวรให้กันแนวเขตที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชาวบ้านออก และส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการออก สปก.4-01 และระหว่างการแก้ไขปัญหาให้ผ่อนผันให้ราษฎรสามารถทำกินและอยู่อาศัยโดยไม่มีการจับกุมหรือข่มขู่คุกคามจากเจ้าหน้าที่รัฐ
- ในเขตโครงการ คจก.ให้คืนพื้นที่ซึ่งเคยเป็นพื้นที่รองรับโครงการ คจก. ให้แก่ราษฎร
- ในกรณีที่ดินของรัฐให้ยกเลิกการอายัด น.ส.3 ก. หรือเรียกที่ดินคืนจากหน่วยงานของรัฐ (นิคมอุตสาหกรรม กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดน) เพื่อให้ชาวบ้านดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วย ส.ป.ก.
- ในพื้นที่จำแนก ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิให้โดยเร็ว
- ให้จัดสรรงบประมาณในการฟื้นฟูและส่งเสริมอาชีพเกษตรกรกรรมในปีงบประมาณปัจจุบัน

ผลของการเจรจาได้มอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมที่ดิน กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม รับไปดำเนินการตามข้อเสนอ และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระดับจังหวัดไปดำเนินการในพื้นที่ปัญหาเป็นกรณี ๆ ไป

<sup>16</sup> กองตรวจและประสานราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ , รายงานผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของเกษตรกร, เดือนพฤศจิกายน 2540.

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เห็นถึงความเป็นธรรมในการแก้ปัญหา คณะรัฐมนตรี นอกจากจะเห็นชอบตามผลการเจรจาและให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีความเห็นว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะเกษตรกรผู้มาเรียกร้องเท่านั้น และยังมีเกษตรกรส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันอีก จึงขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำผลการเจรจาไปดำเนินการแก้ไขในลักษณะเดียวกัน<sup>17</sup>

ส่วนกลุ่มปัญหาของภาคตะวันออกเป็นกรณีปัญหาของจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นเรื่องการอพยพราษฎรออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้จัดที่รองรับเป็นโครงการหมู่บ้านป่าไม้แต่ยังไม่ยุติ ข้อตกลงเป็นการจัดที่ดินรองรับ ส่วนกรณีของจังหวัดสระแก้วเป็นเรื่องขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ปัญหาที่ทำกินโดยออกเอกสารส.ป.ก. 4-01 ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

วิเคราะห์จากมติคณะรัฐมนตรีของสมัชชาคนจนกรณีป่าไม้แล้ว จะเห็นได้ว่าข้อเรียกร้องของสมัชชาคนจนมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้มีการดำเนินการแก้ปัญหาตามกรอบที่เวลาที่กำหนด และมีการข้ามขั้นตอนในทางปฏิบัติเพื่อความรวดเร็ว
2. กำหนดให้มีการใช้ข้อยกเว้นกรณีพิเศษในการทำงานเชิงหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิ
3. เมื่อมีการดำเนินงานในระดับจังหวัดตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อตกลงแล้ว ยังไม่ยุติและต้องดำเนินการต่อไปอีก ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการปฏิบัติงานฝ่ายเดียวตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายราชการไม่สามารถชี้แจงให้สมัชชาคนจนเข้าใจขั้นตอนการปฏิบัติงานทั้งหมดได้

### ค. สารสำคัญของนโยบายที่ดินของสมัชชาคนจน

#### 1. วิเคราะห์การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน

สมัชชาคนจนได้หยิบยกปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเข้าสู่การเจรจากับรัฐบาล รวม 18 กรณี โดยแยกเป็นกรณีที่สาธารณประโยชน์ 15 ปัญหา และที่ราชพัสดุ 3 ปัญหา นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอันเกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐอีก 2 เรื่อง เมื่อรวมกับกรณีที่มีการเสนอให้พิจารณาใหม่อีก 3 เรื่อง รวมเป็นกรณีปัญหาของสมัชชาคนจนทั้งสิ้น 20 เรื่อง โดยแยกวิเคราะห์เป็นกลุ่มปัญหาดังนี้

<sup>17</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 มีนาคม 2540.

(1) กลุ่มปัญหากรณีที่เรียกร้องให้มีการกันพื้นที่สาธารณประโยชน์เป็นของรัฐ

กรณีนี้เป็นกรณีเรียกร้องให้ทางราชการใช้มาตรการกฎหมาย หรือระเบียบ หรือคำสั่ง ทำการคุ้มครองปกป้องที่ดินของรัฐ เพื่อรักษาที่ดินสาธารณะให้พลเมืองใช้ร่วมกัน

ข้อเรียกร้องลักษณะเช่นนี้ มีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนจึงสามารถแก้ไขได้ดีเร็วกว่ากรณีอื่น ดังนี้

- ปัญหาเอกชนออกเอกสารสิทธิทับที่สาธารณประโยชน์ (ป่าข้างดงซีเหล็ก ตำบลศรีเตี้ย อำเภอบ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน)
- ขอให้กรมประมงประกาศเขตน้ำขึ้นน้ำลงที่สาธารณประโยชน์ไว้เป็นส่วนหนึ่งของเขตนิคมสร้างตนเองเขื่อนภูมิพล อำเภอดอยเต่า จังหวัดเชียงใหม่
- ขอให้เพิกถอน น.ส.3 ก. เขาแปลงที่ทับป่าสงวนแห่งชาติ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ
- ขอให้ออก น.ส.ล.ในที่สาธารณประโยชน์ทุ่งพันชัน อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร

(2) กลุ่มปัญหาการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรในพื้นที่สาธารณประโยชน์

กรณีปัญหาดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

(2.1) กลุ่มปัญหาซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน

มีขั้นตอนตามระเบียบวิธีการมากจึงต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างนาน อันสืบเนื่องจากที่ดินแปลงพิพาทซึ่งเป็นที่สาธารณะแปลงใหญ่มีผู้อาศัยทำกินและอ้างสิทธิจำนวนมาก จะต้องรวบรวมหลักฐานทั้งพยานเอกสารและบุคคลประกอบการพิจารณาตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก การพิจารณาจึงต้องรอบคอบและเป็นธรรม โดยปัญหาในกลุ่มนี้ได้แก่

- ที่สาธารณประโยชน์ห้วยน้ำเย็น ตำบลบ้านไผ่ อำเภอเถิน จังหวัดลำพูน
- ที่สาธารณประโยชน์เหล่าปงเสือ ตำบลวังผา กิ่งอำเภอหนองล่อง จังหวัดลำพูน

● ที่สาธารณประโยชน์คอนหลักคำ กิ่งอำเภอชำสูง จังหวัด  
ขอนแก่น

● ที่สาธารณประโยชน์โลกหินขาว อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

## (2.2) กลุ่มปัญหาติดขัดในข้อกฎหมาย

● โครงการสร้างศูนย์ราชการในที่สาธารณประโยชน์บ้านโพธิ์เขียว  
อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี

### ความเป็นมา

ทางราชการต้องการนำที่สาธารณประโยชน์บ้านโพธิ์เขียว ซึ่งมีการออก น.ส.ล. เลขที่ 0158 มีเนื้อที่ 348-3-57.6 ไร่ ซึ่งปัจจุบันราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว มาดำเนินการจัดสร้างศูนย์ราชการ โดยมีราษฎรบุกรุกจำนวน 87 ครอบครัว ในพื้นที่ 7 โชน

แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2540 จะให้ข้อสังเกตต่อกรณีนี้ว่าควรรอผลคดี แต่ที่เรื่องยืดเยื้อเนื่องจาก การติดข้อเท็จจริงที่รับฟังจากราษฎร และความพยายามต่อรองของคนกลางในการชี้ขาด ทั้งที่ศาลน่าจะเป็นคนกลางตามกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายสมัชชากนจนขอเวลาคณะกรรมการในการเจรจากับจังหวัดซึ่งไม่มีความคืบหน้าในกรณีนี้จังหวัดก็ไม่มีทางพิจารณาแก้ไขตามข้อเรียกร้อง

ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจึงติดขัดอยู่ที่สมัชชากนจนไม่สามารถตกลงกับจังหวัดได้ จึงยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤษภาคม 2540 มีข้อสงสัยว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่ เพราะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลทั้งทางแพ่งและทางอาญาอยู่แล้ว

● ปัญหาที่สาธารณประโยชน์บ้านวังใหม่ ตำบลหนองแสงใหญ่  
อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

### ข้อตกลง

(1) หากราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ถอนสภาพที่ดิน  
สาธารณประโยชน์

(2) ถ้ามีหลักฐานว่าราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497)ให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าครอบครองทำประโยชน์ ตาม (2) ให้ออกเอกสารสิทธิ โดยมีการห้ามโอน 10 ปี ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

### ปัญหาการดำเนินการ

จากการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศ ปี 2495 ไม่ปรากฏการครอบครอง และตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ปรากฏว่าใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อนจึงเป็นที่สาธารณะราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยทำกิน จึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การแก้ปัญหาที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนและจัดให้เช่า แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลสำรวจความคิดเห็นของราษฎรปรากฏว่าให้คงไว้เป็นที่สาธารณะ และต่อมาสมัชชาคนจนรับว่าจะไปสำรวจความคิดเห็นใหม่ ขณะนี้ยังไม่ได้รับทราบผลการดำเนินการจากสมัชชาคนจนแต่อย่างใด เรื่องจึงค้างการพิจารณา โดยประการสำคัญติดขัดที่ข้อกำหนดเพราะข้อตกลงในข้อ (2) ไม่น่าจะดำเนินการต่อไปได้เว้นแต่จะพิจารณาว่าออกใบจองได้และมติ ข้อ (2) จะได้สิทธิน้อยกว่าข้อ (3) ซึ่งก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ

#### (2.3) กลุ่มปัญหาติดขัดเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี

โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงกลับแก้มติคณะรัฐมนตรีเดิมเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2539 ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) เสนอขอทบทวนซึ่งคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็เห็นชอบให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2540 ที่ให้ย้อนกลับไปสอบสวนพยานเอกสาร บุคคลก่อน แล้วจึงมาพิจารณาอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ

ประเด็นเหล่านี้จึงต้องเข้าสู่กระบวนการปฏิบัติที่ซับซ้อนและต้องอาศัยเวลาในการแก้ปัญหาต่อไป โดยปัญหาในกลุ่มนี้ได้แก่

- ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองรังกา อำเภอดง จังหวัดนครราชสีมา
- การออกเอกสารสิทธิในที่สาธารณประโยชน์บ้านน้ำมา อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา

#### (2.4) กลุ่มปัญหาที่ติดขัดเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย

##### หลายฉบับ

โดยที่ปัญหาที่สาธารณะในกลุ่มนี้ มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น ส.ป.ก. และต้องเข้าสู่กระบวนการออกเอกสารสิทธิ เช่น ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งต้องอาศัยแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินมารองรับการแก้ไขปัญหานั้นขั้นตอนสุดท้ายกรณีมีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณในการดำเนินการต่อไปด้วย แต่ในขั้นนี้อยู่ที่การปฏิบัติในขณะทำงานระดับจังหวัดยังไม่ยุติ มีปัญหาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ที่สาธารณประโยชน์โคกคอนบก อำเภอเสนางนิคม  
จังหวัดอำนาจเจริญ
- ที่สาธารณประโยชน์บ้านหนองม้า ตำบลโนนยาง อำเภอ  
หนองสูง จังหวัดมุกดาหาร
- ที่สาธารณประโยชน์ดอนหัวหญ้า ตำบลโพธิศรี อำเภอ  
พิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี
- โครงการสร้างศูนย์ราชการในที่สาธารณประโยชน์ทุ่ง  
คอนแก้ว อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์
- การออกเอกสารสิทธิในที่ดินสาธารณประโยชน์ศรีเตี้ย  
ตำบลศรีเตี้ย อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน

#### (2.5) กลุ่มปัญหาที่ติดขัดเนื่องจากมีปัญหาข้อขัดแย้งในท้องที่

ปัญหาในกลุ่มนี้มีข้อขัดข้องโดยมีการตั้งประเด็นเพิ่มเติมตาม  
มติคณะอนุกรรมการที่ให้ตรวจสอบเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ เช่น ทะเบียนที่สาธารณะ เป็นต้น  
ปัญหาที่เกี่ยวข้องได้แก่

- ที่สาธารณประโยชน์โคกป่าเป่า ตำบลนาคู กิ่งอำเภอนาคู  
จังหวัดกาฬสินธุ์
- ที่สาธารณประโยชน์ป่าดอนโหมง หนองกลาง เขวาโคก-  
เขวาทุ่ง หมู่ที่ 7 ตำบลสระบัว อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
- ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองโพธิ์ ตำบลหนองยายโสี  
อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี

สำหรับกรณีของกลุ่มปัญหาการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิให้แก่  
ราษฎรในพื้นที่สาธารณประโยชน์เป็นกรณีเช่นนี้เป็นกรณีทั่วไป ซึ่งผลของข้อตกลงจะครอบคลุม  
ถึงเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ เพราะวาระราษฎรจะอ้างว่าการประกาศที่สาธารณ  
ประโยชน์ทับที่ทำกินของราษฎรในแต่ละกรณี

หลักการของข้อตกลงมีดังนี้

- ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงร่วมกัน แล้ว  
ดำเนินการพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจนในระดับจังหวัด
- หากได้ข้อยุติควรจะกันพื้นที่ให้ราษฎรก็ให้ดำเนินการ  
ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- กำหนดเวลาในการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน



ปัญหาที่สำคัญที่เป็นอุปสรรค ก็คือ หลักที่ถือปฏิบัติตลอดมาว่าทางราชการจะไม่ออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้บุกรุก แต่ฝ่ายราษฎรจะอ้างว่าไม่บุกรุกแต่เป็นการที่รัฐบุกรุกที่ราษฎร จึงต้องมีการพิสูจน์ หลักเกณฑ์ในการพิสูจน์มีขั้นตอนมากและหลายครั้งไม่อาจได้ข้อสรุป

กล่าวโดยสรุปปัญหาเรื่องที่ดินมีปัญหาดังนี้

1. ราษฎรเห็นการเลือกปฏิบัติของทางราชการ เพราะปรากฏว่ามีคนรวยสามารถได้รับเอกสารสิทธิแต่ราษฎรไม่ได้ จึงร้องเรียนให้เอาที่ดินคืนแก่รัฐ ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่ปฏิบัติง่าย
2. ราษฎรต้องการเอกสารสิทธิที่เป็นโฉนด หรือ ส.ป.ก. ซึ่งต้องมีการเพิกถอนที่หลวงก่อน กระบวนการเพิกถอนที่หลวง และออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรนั้น เป็นสาระสำคัญของข้อตกลงแต่มีปัญหาในทางปฏิบัติมาก คือ

2.1 การพิสูจน์สิทธิ เพราะราษฎรขอให้ลดหย่อนหลักเกณฑ์ และขอมีส่วนร่วมในการพิสูจน์ทุกขั้นตอน

2.2 การยอมรับกระบวนการของศาล ข้อตกลงบางกรณีไม่ถึงหลักการว่าคำสั่งของศาลเป็นที่ยุติ แต่จะอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงใหม่

## การนำนโยบายไปปฏิบัติ

วิเคราะห์ภายใต้กรอบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับกรณีสมัชชาคนจนได้ประสบปัญหาอุปสรรคอย่างมาก เพราะเกิดกรณีขัดแย้งกับข้าราชการและอำนาจ อันเป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยข้าราชการ (theory of bureaucracy) และอุปสรรคในการปฏิบัติงานนี้ก็จะเป็นไปตามหลักสำคัญที่เสนอในแบบจำลองจากบนสู่ล่าง (top-down model) อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ คือ เมื่อได้ข้อตกลงเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ขั้นตอนการนำข้อตกลงดังกล่าวไปปฏิบัติมีความแตกต่างในแต่ละกรณี ดังนี้

### 1.1 กรณีป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย

ข้อเท็จจริงที่เป็นข้อมูลจากการสำรวจของกรมป่าไม้ ในปี พ.ศ.2538 สรุปว่า มีชุมชนที่อาศัยและทำกินในเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารจำนวน 591,898 คนคิดเป็นจำนวน 131,479 ครัวเรือน ครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์รวม 2,399,306 ไร่ พื้นที่บางส่วนเป็นของชุมชนที่อยู่อาศัยภายนอก แต่เข้ามาทำกินในป่าอนุรักษ์ จำแนกได้ดังนี้<sup>18</sup>

<sup>18</sup> สรุปข้อมูลจากส่วนอุทยานแห่งชาติ ส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า, กรมป่าไม้ พ.ศ.2538.

เขตป่าอนุรักษ์	หลังคาเรือน	จำนวนคน	จำนวนพื้นที่(ไร่)
● อุทยานแห่งชาติ	33,334	102,230	926,155
● เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	12,208	53,695	625,691
● พื้นที่ต้นน้ำ	87,937	435,968	811,460
รวม	131,479	591,893	2,399,306

แม้ข้อเท็จจริงปรากฏชัดเช่นนี้ การแก้ไขปัญหายังมีระบบยังไม่เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นนโยบายทั่วไป จนเกิดข้อโต้แย้งระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้น โดยการเรียกร้องกดดันของสมาชิกคนจน

บทวิเคราะห์พบว่ากรณีปัญหาโดยทั่วไปของป่าไม้ นั้น ราษฎรส่วนใหญ่อ้างว่าเกิดขึ้นจากการที่ราษฎรไม่ทราบว่าพื้นที่ทำกินอยู่ในเขตพื้นที่หวงห้ามหรือไม่ จึงมักจะเริ่มต้นด้วยการให้ตรวจสอบยืนยันความถูกต้องในพื้นที่ภูมิประเทศจริงอย่างละเอียดร่วมกันซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ปัญหา

ผลการวิเคราะห์อีกประการหนึ่งคือ ความแตกต่างในฐานคิดของฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายสมาชิกคนจนต่อปัญหาป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น กรณีอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับผลการเจรจา เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 เรื่องของการผ่อนผันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิว่าอยู่ก่อนการประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้น 1A) หรือไม่ ถ้าพิสูจน์ได้ให้ทำการรองรับสิทธิที่มั่นคงในการอยู่อาศัยทำกิน โดยให้สิทธิดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาท และห้ามจำหน่ายโอน ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายราชการเห็นว่ายังขาดความชัดเจนว่าสิทธิดังกล่าวเป็นเอกสารทางราชการชนิดใด จนไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิตามข้อตกลงของสมาชิกคนจน โดยวิธีการพิสูจน์ให้ใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

- เอกสารราชการ เช่น ส.ค.1 , ภพท.5, สำเนาทะเบียนบ้าน หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่แสดงว่าราษฎรอาศัยและทำกินในพื้นที่มาก่อน
- ร่องรอยการทำประโยชน์ตามสภาพความเป็นจริง
- สิ่งปลูกสร้าง ไม้ผล ไม้ยืนต้น ฯลฯ
- การให้ปากคำของพยานบุคคลในชุมชน<sup>19</sup>

<sup>19</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2540.

ฝ่ายราชการเห็นว่า เป็นวิธีการดังกล่าวขาดความสมบูรณ์ และจะเป็นช่องทางที่จะทำให้ไม่สามารถอนุรักษ์ป่าไว้ได้ ต่อมาจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีใหม่ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17,22 และ 29 เมษายน 2541 ดังนี้

- ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 สิ่งที่ต้องดำเนินการไปแล้วและสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ให้ดำเนินการต่อไป ส่วนที่อยู่ระหว่างดำเนินการก็ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ด้วย

- ให้ความเห็นชอบหลักการ มาตรการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้สำหรับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และพื้นที่ป่าอนุรักษ์มติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน ยืนยันนโยบายไม่นำไปปฏิรูปที่ดิน กำหนดให้มีการสำรวจพื้นที่ครอบครองและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ (ถ้าไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ร่วมกับพยานหลักฐานอื่น เพื่อพิสูจน์ว่าอยู่มาก่อน/ทำประโยชน์มาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก แนวทางโดยสรุป

(1) อนุญาตให้อยู่อาศัย/ทำกินที่เดิม ถ้าอยู่ก่อนและไม่เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ โดยทำขอบเขตพื้นที่ให้ชัดเจนและรับรองสิทธิที่ดิน

(2) ไม่อนุญาตให้อยู่อาศัย/ทำกินที่เดิม แบ่งเป็น 2 กรณีย่อย

- กรณีอยู่ก่อน แต่เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ

โดยช่วย เหลือให้มีที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือย้ายออกจากบริเวณนั้น ไปอยู่ในที่เหมาะสม

- กรณีอยู่หลัง โดยย้ายออกจากป่าอนุรักษ์ไปอยู่ในพื้นที่รองรับ หากย้ายไม่ได้ทันที ให้ความคุ้มครองพื้นที่ก่อนแล้วจัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกิน

ข้อสรุปจากการวิเคราะห์สาระของนโยบาย กรณีป่าอนุรักษ์จึงเป็นข้อสรุปที่ฝ่ายราชการรู้อยู่เป็นเบื้องต้นว่า การปฏิบัตินั้นไม่อาจจะกระทำได้ง่ายและมีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการอีกหลายขั้นตอน

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบกระบวนการปกติที่ต้องดำเนินการเพิกถอนป่าอนุรักษ์ดังกล่าวต้องดำเนินการหลายขั้นตอนดังแสดงให้เห็นจากตารางที่ 2 และ 3 และแผนภูมิที่ 13 และ 14 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 2 ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

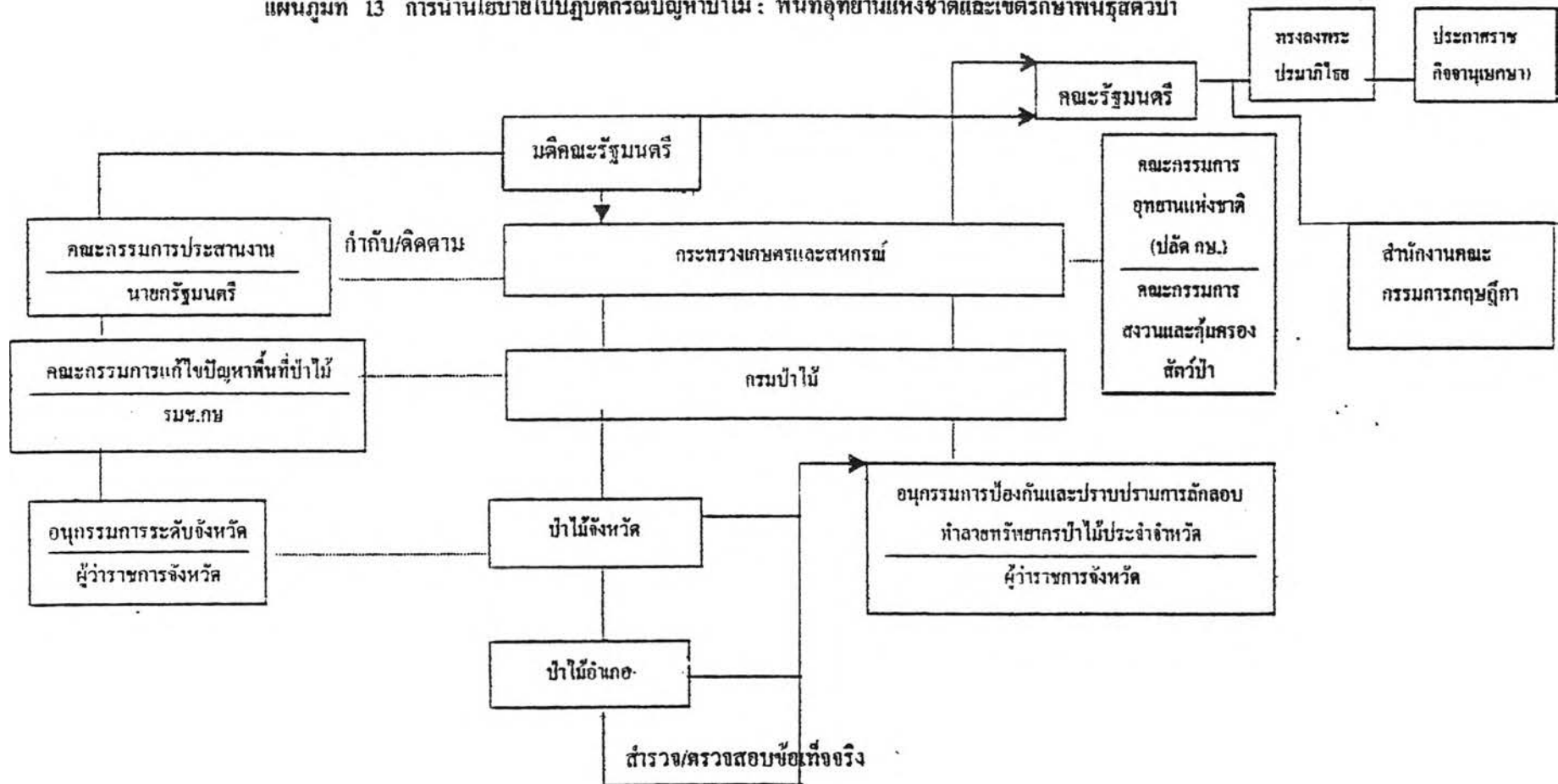
ขั้นตอน	กิจกรรม	บทบาท / ความรับผิดชอบ
1.	จังหวัดตั้งคณะทำงานไปตรวจสอบพื้นที่และพิจารณาให้เห็นชอบ ส่งเรื่องให้กรมป่าไม้	อนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้า กลอบทำ าลาย ทรัพยากรป่าไม้ ประจำ จังหวัด
2.	นำเข้าประชุมคณะกรรมการสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่าแห่งชาติ	กรมป่าไม้
3.	คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ เห็นชอบกรมป่าไม้ส่งเจ้าหน้าที่ไปรังวัดพื้นที่ที่จะ เพิกถอน	กรมป่าไม้
4.	จัดทำแผนที่เพื่อให้คณะกรรมการฯ ให้ความเห็น ชอบ	กรมป่าไม้
5.	ร่างพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเสนอกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ เพื่อนำเข้าคณะรัฐมนตรี	กรมป่าไม้ + กระทรวงเกษตร และสหกรณ์
6.	คณะรัฐมนตรี เห็นชอบ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ	คณะรัฐมนตรี
7.	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบแล้ว ส่งให้เลขาธิการรัฐมนตรีแจ้งกรมป่าไม้พิมพ์ แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา
8.	กรมป่าไม้พิมพ์แผนที่เสนอกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ เพื่อส่งแผนที่ให้สำนักเลขาธิการคณะ รัฐมนตรีทุกเกล้าฯ	กรมป่าไม้
	(หลังจากขั้น 8 คือ การนำไปประกาศในราช กิจจานุเบกษา โดยสำนักเลขาธิการคณะ รัฐมนตรี)	

ตารางที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ

ขั้นตอน	กิจกรรม	บทบาท / ความรับผิดชอบ
1.	จังหวัดตั้งคณะทำงานไปตรวจสอบพื้นที่และพิจารณาให้ความเห็นชอบส่งเรื่องให้กรมป่าไม้	อนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัด
2.	นำเข้าประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ	กรมป่าไม้
3.	คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเห็นชอบ กรมป่าไม้ สั่งเจ้าหน้าที่ไปรังวัดพื้นที่ที่จะเพิกถอน	กรมป่าไม้
4.	จัดทำแผนที่เพื่อให้คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ	กรมป่าไม้
5.	ร่างพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำเข้าคณะรัฐมนตรี	กรมป่าไม้ + กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6.	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ	คณะรัฐมนตรี
7.	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบแล้วส่งให้เลขาธิการรัฐมนตรี แจ้งกรมป่าไม้ พิมพ์แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
8.	กรมป่าไม้พิมพ์แผนที่เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งแผนที่ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทุกเกล้าฯ	กรมป่าไม้
	(หลังจากนั้นขั้น 8 คือการนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)	

จากขั้นตอนทั้ง 8 ขั้นตอนดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสมัชชาคนจน แม้มีความเต็มใจและร่วมมือกันทำงานอย่างเต็มที่ก็จำเป็นต้องใช้เวลายาวนาน จึงจะสำเร็จตามมติดังกล่าว

แผนภูมิที่ 13 การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีปัญหาป่าไม้: พื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า



ขั้นตอนการสำรวจ/ตรวจสอบข้อเท็จจริง

ขั้นตอนการพิจารณา/ตัดสินใจ

ขั้นตอนการประกาศใช้กฎหมาย



## 1.2 กรณีป่าสงวนแห่งชาติ

กรณีป่าสงวนแห่งชาตินั้น เป็นกรณีที่ทางราชการกำหนดเงื่อนไขให้กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้ออก ส.ป.ก. ให้อยู่แล้ว ปัญหาที่จะต้องตกลงกันก็คือการกำหนดเขตให้ชัดเจน และในกรณีพื้นที่โซน E และโซน C ยังไม่ชัดเจน จึงต้องมีกระบวนการกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน พร้อมกับกำหนดวันที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเป็นสำคัญ

การดำเนินการเพื่อปรับแนวเขตให้พื้นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และป่าชุมชน โดยให้มีการสำรวจ รังวัด แนวเขตที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และป่าชุมชน โดยใช้วิธีเดินสำรวจพื้นที่ ซึ่งชุมชนดูแลจัดการ และใช้ประโยชน์ คือที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ร่วมกับราษฎร โดยใช้เครื่องมือ GPS ระบุพิกัด (UTM) และกำหนดขอบเขตพื้นที่ของชุมชนลงในแผนที่ 1 : 50000

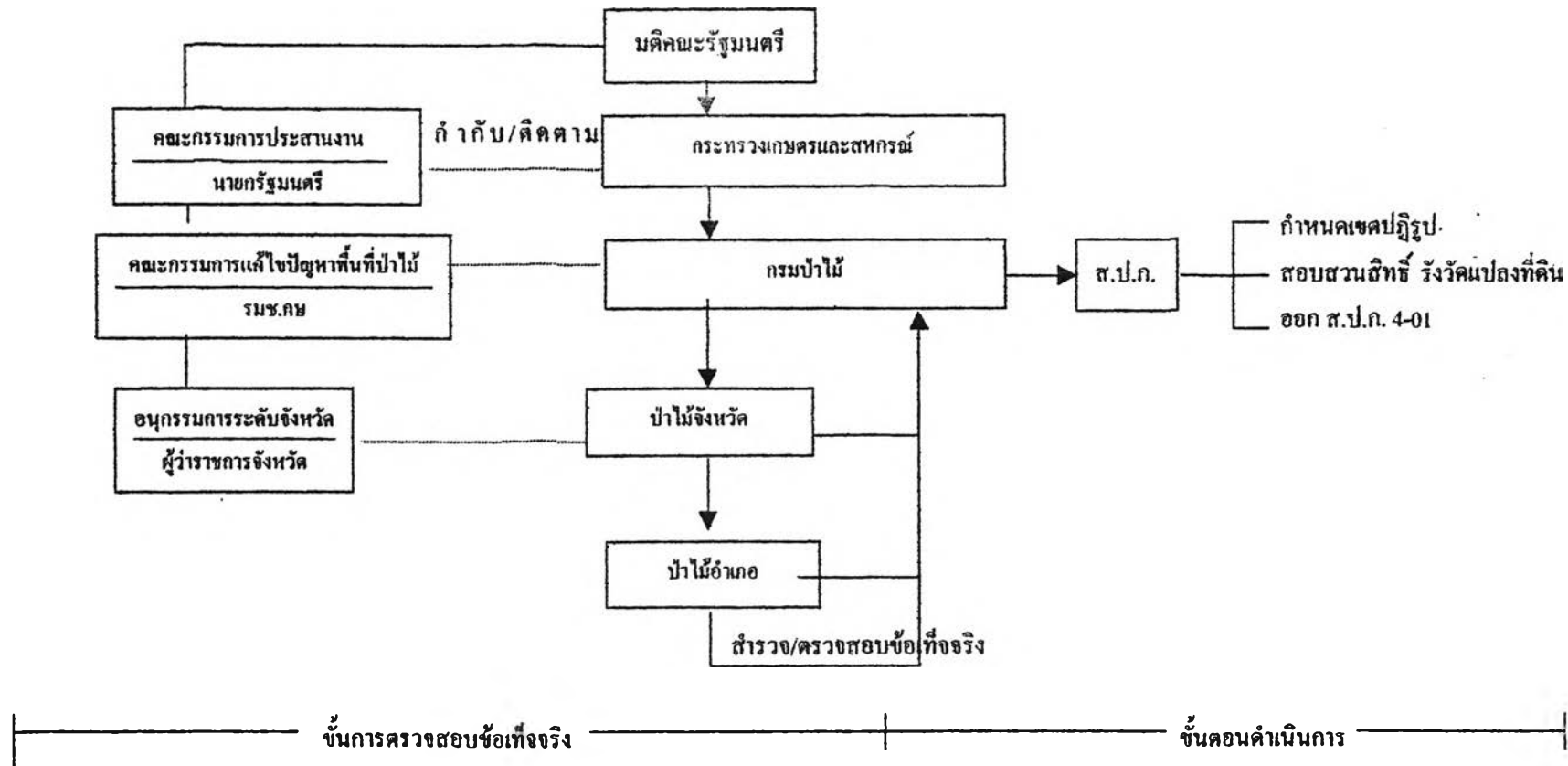
สาระสำคัญของข้อตกลงเกี่ยวกับป่าไม้ภาคเหนือซึ่งเป็นข้อเรียกร้องเดิมของคน และกลายมาเป็นข้อเสนอของสมัชชาคนจนนั้น จึงเป็นกรณีที่ทำให้มีการดำเนินการร่วมกันกับภาครัฐในขั้นของการพิสูจน์ ข้อเท็จจริง ให้เป็นที่ยุติและส่งให้ฝ่ายราชการดำเนินการต่อไป ตามตารางที่ 4 และแผนภูมิที่ 15

ตารางที่ 4 ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ขั้นตอน	กิจกรรม	บทบาท / ความรับผิดชอบ
1.	จังหวัดตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย	คณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัด
2.	คณะทำงานฯ สำรวจพื้นที่	คณะทำงาน
3.	สำรวจเสร็จ ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณา	เลขานุการคณะทำงาน (ผู้แทนป่าไม้จังหวัด)
4.	คณะอนุกรรมการเห็นชอบและส่งให้ป่าไม้เขต	ป่าไม้จังหวัด
5.	ป่าไม้เขต ดำเนินการรังวัดปักเขต	ป่าไม้เขต
6.	ปรับปรุงแผนที่	ป่าไม้เขต
7.	ส่งกรมป่าไม้	ป่าไม้เขต
8.	กรมป่าไม้ตรวจสอบถูกต้อง	กรมป่าไม้
9.	กรมป่าไม้ส่งมอบ สปก.	กรมป่าไม้



แผนภูมิที่ 15 การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีปัญหาป่าไม้: พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ



### 1.3 กรณีปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับกรณีปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี มีขั้นตอนการดำเนินงานตามตารางที่ 5 และแผนภูมิที่ 16 ดังนี้

ตารางที่ 5 ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถาวร

ขั้นตอน	กิจกรรม	บทบาท / ความรับผิดชอบ
1.	นำเสนอปัญหาต่อคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด	ราษฎร
2.	แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่	พัฒนาที่ดินจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ
3.	เสนอคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดพิจารณา	พัฒนาที่ดินจังหวัด
4.	เสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินแห่งชาติ	พัฒนาที่ดินจังหวัด
5.	คณะกรรมการพัฒนาที่ดินแห่งชาติพิจารณา	กรมพัฒนาที่ดิน
6.	นำเสนอคณะรัฐมนตรี	กรมพัฒนาที่ดิน
7.	คณะรัฐมนตรีพิจารณา	คณะรัฐมนตรี



#### 1.4 กรณีสวนป่าและโครงการหมู่บ้านป่าไม้

การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในลักษณะสวนป่าและหมู่บ้านป่าไม้เป็นมาตรการของรัฐอีกอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อการป้องกันและอนุรักษ์ป่า โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2532 เป็นเครื่องมือในการบริหารให้นำป่าสงวนเสื่อมโทรมไปปลูกไม้ได้ทุกชนิด รวมทั้งให้สิทธิเอกชนที่ปลูกป่าสามารถตัดไม้ที่ปลูกเองได้โดยไม่มีการขอสัมปทานของรัฐ<sup>20</sup> ซึ่งนับเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดโครงการปลูกสวนป่ายุคาลิปตัสเพื่อผลิตเชื้อกระดาษอันก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งครอบครองอยู่ก่อนประกาศเป็นสวนป่าเช่นเดียวกับกรณีป่าไม้อื่น ๆ

วิเคราะห์ข้อตกลงกลุ่มสวนป่าของสมาชิกคนจนแล้วจะพบว่าเป็นกรณีให้มีการตัดและรื้อถอนป่ายุคาลิปตัสพร้อมจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎร และจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพในลักษณะของป่าชุมชน ซึ่งการดำเนินงานเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงระดับพื้นที่ภายใต้การทำงานของคณะกรรมการร่วมระหว่าง 2 ฝ่ายเป็นลำดับแรก

สำหรับกรณีโครงการหมู่บ้านป่าไม้ เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำเป็นต้องจัดหาที่อยู่ทำกินให้ใหม่ และจ่ายเงินชดเชยเพื่อแก้ไขปัญหาให้ราษฎรสามารถมีที่ทำกินและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามควรเป็นสำคัญ

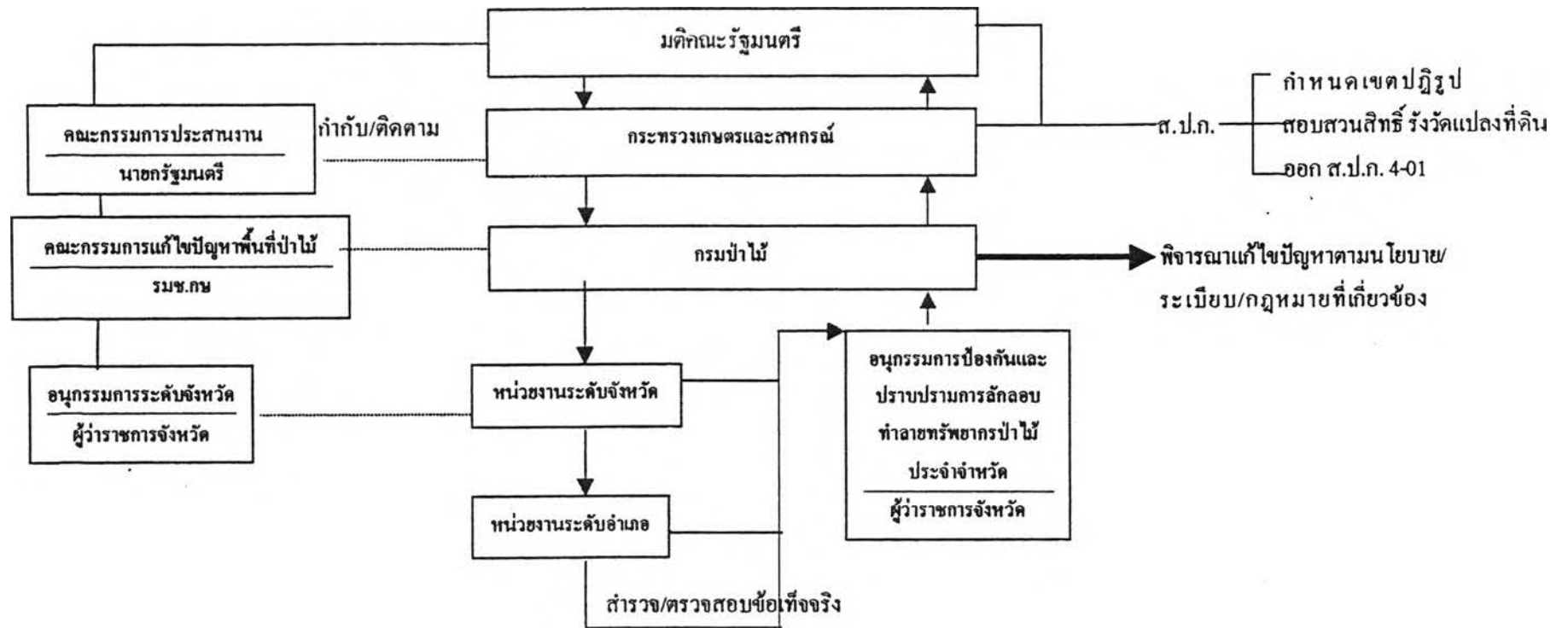
สรุปได้ว่าทั้งกรณีปัญหาสวนป่าและโครงการหมู่บ้านป่าไม้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นสำคัญ เพราะขั้นตอนการปฏิบัติไม่มีความซับซ้อนดังจะเห็นได้จากขั้นตอนการแก้ไขตามตารางที่ 6 และแผนภูมิที่ 17 ดังนี้

<sup>20</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 กันยายน 2536.

ตารางที่ 6 ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่อื่น ๆ (พื้นที่สวนป่า ฯลฯ)

ขั้นตอน	กิจกรรม	บทบาท / ความรับผิดชอบ
1.	ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในแต่ละจังหวัด (โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดท้องถิ่นที่เป็นประธาน)	ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องถิ่น
2.	แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ/คณะทำงานดำเนินการใน แต่ละกรณีปัญหาโดย ตรวจสอบข้อเท็จจริง พิสูจน์ การอยู่อาศัย/ทำกิน/อื่น ๆ ในพื้นที่	จังหวัดท้องถิ่น (คณะกรรมการ ตรวจสอบ)
3.	เสนอความเห็นการแก้ไขปัญหาต่อคณะกรรมการ ระดับจังหวัด	คณะอนุกรรมการ/ คณะทำงาน
4.	เสนอความเห็นการแก้ไขปัญหาต่อกรมป่าไม้	จังหวัดท้องถิ่น (คณะกรรมการตรวจสอบ)
5.	พิจารณาแก้ไขปัญหามาตรการและแนวทาง แก้ไขปัญหาที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ประกอบกับการพิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่ทำให้ สามารถจะแก้ไขปัญหได้ตามนโยบาย ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กรมป่าไม้

แผนภูมิที่ 17 การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีปัญหาป่าไม้ : พื้นที่สวนป่า



## องค์กรการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายหรือข้อตกลงระหว่างรัฐกับสมาชิคนจนไปใช้ปฏิบัติให้เป็นจริงนั้น เป็นการสร้างรูปแบบการบริหารการแก้ปัญหาใหม่ในรูปของคณะกรรมการร่วม ซึ่งเมื่อรวมกับระบบการแก้ปัญหาเดิมของรัฐ จะเกิดความไม่ชัดเจนในขั้นตอนการแก้ปัญหา

ในระบบเดิมนั้น ทางราชการเป็นฝ่ายเดียวที่แก้ไขปัญหาของประชาชน เมื่อมีคณะกรรมการร่วมเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรคอยควบคุมประสานงานคณะกรรมการร่วมอีกชั้นหนึ่ง

ศูนย์ประสานงานของคณะกรรมการร่วมเป็นการเกิดองค์กรที่ไม่เป็นทางการอาศัยเจ้าหน้าที่จากกองบริการประชาชน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (ปัจจุบันคือศูนย์บริการประชาชน) จึงมีข้อจำกัด

งานในระดับจังหวัดไม่ชัดเจน เพราะแต่ละจังหวัดยังไม่มีหน่วยงานมารองรับปัญหาที่เป็นจริง ในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาทั้งป่าไม้และที่ดินดังกล่าวแล้ว จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานทุกระดับ ดังนั้น องค์กรที่มีอยู่ และจัดไว้รองรับการแก้ปัญหาจึงไม่อาจดำเนินการอย่างได้ผล

### ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังนี้

1. องค์กรประสานงานไม่ชัดเจน เพราะเป็นองค์กรแบบไม่เป็นทางการ
2. ข้อตกลงเป็นตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ และข้อเท็จจริงเป็นส่วนใหญ่ ทำให้งานล่าช้าและหาข้อยุติตรงกันไม่ได้
3. ข้อตกลงบางประการขัดกับระเบียบและกฎหมายทำให้ฝ่ายราชการไม่ยินยอมปฏิบัติ โดยเฉพาะระดับจังหวัดไม่กล้าตัดสินใจ
4. ความขัดแย้งในทัศนคติระหว่างฝ่ายราชการกับสมาชิคนจนยังดำรงอยู่ โดยเฉพาะเกี่ยวกับนโยบาย “ป่าอยู่กับคน” ยังไม่เป็นที่ยุติ ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ในทัศนคติของตน จึงไม่เกิดความร่วมมือที่แท้จริง และปนปัญหามาก
5. หลายกรณีที่ฝ่ายราชการยินยอมไปตามแรงกดดัน และต่อมาภายหลังได้มีการนำเสนอกณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเงื่อนไขที่ขัดแย้งกับข้อตกลง เช่น กรณีป่าไม้ได้มีการออกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2539 เพิ่มเติมเงื่อนไขจากวันที่ 17 เมษายน 2539 และกรณีที่ดินได้มีมติคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพิ่มเติมให้ใช้การพิสูจน์สิทธิ์ ตามระเบียบเดิมที่ขัดแย้งกับข้อตกลง เป็นต้น

## สรุป

ผลของการวิเคราะห์นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจนกรณีป่าไม้ และที่ดินในช่วงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พอสรุปได้ ดังนี้

1. ปัญหาป่าไม้และที่ดินเป็นปัญหาความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากกฎหมายและประวัติศาสตร์ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเริ่มต้นจากการยอมรับว่าที่ดินเป็นของรัฐ แต่ชาวบ้านสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าไม้ การควบคุมระยะแรกเป็นการควบคุมชนิดไม้ ต่อมารัฐได้ขยายการควบคุมไปสู่การควบคุมพื้นที่ (territorial approach) โดยออกกฎหมายกำหนดพื้นที่ป่าคุ้มครองและป่าสงวน เมื่อมีการเร่งใช้มาตรการประกาศเขตอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมโดยไม่มีการสำรวจในภาคสนาม แต่ใช้วิธีกำหนดในแผนที่ และนำไปให้เอกชนสัมปทานทำไม้ จึงเกิดจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านขึ้น การเปลี่ยนแนวความคิดของรัฐจากชุมชนดั้งเดิมไปเป็นการรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่แนวทางของราษฎรยึดถือประเพณีและการปฏิบัติในชีวิตจริงโดยไม่เข้าใจในกฎเกณฑ์ของกฎหมาย เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้นก็ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งที่นำไปสู่รูปแบบการต่อต้านรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น ราษฎรจึงเรียกร้องสิทธิในการดูแลและรักษาทรัพยากรของตนเอง และนำไปสู่การเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย จึงเห็นได้ชัดเจนว่าข้อเสนอการแก้ปัญหาของรัฐนั้น มีทั้งระดับพื้นที่ปัญหาและระดับนโยบายสาธารณะ คือ พระราชบัญญัติป่าชุมชน

2. การบริหารงานด้านป่าไม้และที่ดินของรัฐบาลประสบปัญหายุ่งยากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมราชการที่เกี่ยวข้องในการดูแลรับผิดชอบอยู่หลายหน่วยงาน และหลายระดับ เช่น กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมาย ระเบียบ นโยบายของรัฐ และวิธีปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก การแก้ไขในระยะที่ผ่านมาต่างยึดถือแนวทางของหน่วยงานเป็นหลักจึงเป็นการทำให้ปัญหาของประชาชนมีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ

3. นโยบายของรัฐบาลในเรื่องป่าไม้และที่ดินของสมัชชาคนจนที่เป็นผลมาจากการกดดันชุมนุมเรียกร้องระหว่าง ปี 2538-25340 สรุปได้ ดังนี้

3.1 การกำหนดนโยบายโดยวิธีการชุมนุมกดดันเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่และเฉพาะกลุ่ม ก่อให้เกิดนโยบายเฉพาะกรณีซึ่งมีความแตกต่างจากนโยบายกรณีทั่วไป และเมื่อรัฐบาลยอมรับนโยบายเฉพาะกรณีก็จะมีผลกดดันให้เกิดนโยบายกรณีทั่วไปขึ้นมาซ้ำซ้อนกันอีก ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับลำดับความสำคัญสูงกว่านโยบายเฉพาะกรณี นอกจากนี้ นโยบายเฉพาะกรณีดังกล่าวนี้ จะมีแรงผลักดันจากกลุ่มอื่นให้ยกเลิกกลับมาให้นโยบายทั่วไปอย่างต่อเนื่อง



3.2 สาระสำคัญของนโยบายขาดความสมบูรณ์และครบวงจร เพราะความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างตัวแทนภาครัฐกับตัวแทนสมัชชาคนจน ตัวแทนภาครัฐจะยึดถือขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเดิม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ได้บรรจุไว้ในข้อตกลง หรือมติคณะรัฐมนตรีของสมัชชาคนจน สาระของนโยบายสมัชชาคนจน จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสาระทั้งหมดในกระบวนการแก้ปัญหาเท่านั้น

3.3 ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตลอด เพราะนโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายเฉพาะกรณีที่ขาดแผนปฏิบัติงานที่สมบูรณ์ บุคลากร งบประมาณและการจัดการ องค์กรประสานงานและควบคุมดูแลให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว เป็นองค์กรชั่วคราวจึงขาดอำนาจในการบังคับบัญชาที่แท้จริง และการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นงานเพิ่มเติมจากงานเดิม จึงไม่มีการทุ่มเททำงานอย่างแท้จริง

3.4 ความแตกต่างในการพิจารณาปัญหา และแนวทางในการแก้ไขปัญหา ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระหว่างการปฏิบัติงานด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการที่ยังเป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหา ยังยึดมั่นอยู่ในกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติเดิม ทำให้อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาหรือนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ติดขัดเกือบทุกขั้นตอนทั้งในกรณีของป่าไม้และที่ดิน