

การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ  
กรณีศึกษา ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน

นายศศิพงศ์ ไชอินทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง  
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2555  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

COMMUNITY-BASED PARTICIPATORY LAND MANAGEMENT IN A NATIONAL PARK:  
A CASE STUDY OF TAMBON SILALANG, PUA DISTRICT,  
NAN PROVINCE

Mr. Sasipong O-in

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements  
for the Degree of Master of Urban and Regional Planning  
Department of Urban and Regional Planning  
Faculty of Architecture  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2012  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในเขต พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ภูหินร่องกล้า ตำบลศิลาแลง อำเภอป่าสัก จังหวัดน่าน
โดย	นายศศิพงศ์ ไชอินทร์
สาขาวิชา	การวางแผนภาคและเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

---

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหาร

..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์ศักดิ์ วัฒนสินธุ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชศรี ภัคดีสุขเจริญ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนิต ภูจินดา)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิรมล กุลศรีสมบัติ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์โสภณ ชมชาญ)

ศศิพงษ์ โออินทร์: การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ภูหินร่องกล้า ตำบลศิลาแลง อำเภอป่าเมี่ยง จังหวัดน่าน. (COMMUNITY-BASED PARTICIPATORY LAND MANAGEMENT IN A NATIONAL PARK: A CASE STUDY OF TAMBON SILALANG, PUA DISTRICT, NAN PROVINCE) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
 หลัก: ผศ.ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 123 หน้า.

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ข้อ ดังนี้ 1) ประเด็นความขัดแย้งเรื่องที่ดินของชุมชนในเขตอุทยานในพื้นที่ศึกษา 2) กระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษาในปัจจุบัน 3) กระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยวิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การสำรวจ การสังเกตแบบมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญแบบเจาะลึกในการเก็บรวบรวมข้อมูล

จากการที่ชุมชนตำบลศิลาแลงเป็นชุมชนที่อยู่บนพื้นที่ราบติดภูเขาทำให้ชาวบ้านมีวิถีชีวิตพึ่งพาธรรมชาติจนกระทั่งเกิดปัญหาคนอพยพลงมาอาศัยอยู่มากจนเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินและการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้จนมีการนำเรื่องเข้าสู่สภาตำบลเพื่อช่วยกันหาทางแก้ไขปัญหามีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารให้กลับสมบูรณ์ดังเดิม ต่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติโดยภูค้ำขี้เหล็กทำให้มีปัญหาระหว่างพื้นที่ทับซ้อนและความไม่เข้าใจในวิถีชีวิตชาวบ้านของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานจนนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง จนถึงการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลที่มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ทำให้จำเป็นต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาที่สามารถหาทางออกที่เหมาะสมได้

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่าปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในช่วงแรกเกิดจากขั้นระหว่างชาวบ้านเนื่องจากพื้นที่ทำการเกษตรไม่เพียงพอส่งผลให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำและทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำตามมา ต่อมาเมื่อมีปัญหาเรื่องพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ทำการเกษตรและป่าชุมชนของชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านมีการรวมตัวเพื่อเรียกร้องสิทธิและต้องการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีความขัดแย้งทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างอำนาจในการต่อรองและเจรจากับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล แลกเปลี่ยนความคิดเห็น มีการสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกัน ส่งผลให้การแก้ปัญหาเป็นไปในทิศทางที่ดีและทุกฝ่ายยอมรับกันมากขึ้น

ภาควิชา ..... การวางแผนภาคและเมือง .....      ลายมือชื่อนิสิต.....  
 สาขาวิชา..... การวางแผนภาคและเมือง .....      ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....  
 ปีการศึกษา..... 2555.....

# # 5473363625 : MAJOR URBAN AND REGIONAL PLANNING

KEYWORDS: PARTICIPATORY LAND MANAGEMENT, SOCIAL CONFLICT

SASIPONG O-IN: COMMUNITY-BASED PARTICIPATORY LAND MANAGEMENT IN A NATIONAL PARK: A CASE STUDY OF TAMBOL SILALANG, AMPHOE PUA DISTRICT, NAN PROVINCE. ADVISOR: ASST. PROF. APIWAT RATANAWARAHHA , Ph.D. 123 pp.

This research had 3 study objectives. 1) Study Issue of Community Landuse conflict in National Park. 2) Study process of community-based participatory land management and 3) Analyze process of community-based participatory land management to resolve the conflict in the case study area. Study by the use of qualitative research method via survey, participative observation and deep interview with stakeholders.

Silalang community locates in flat area near the mountain. Villagers have the natural-way of life. Then, they have problem with immigrants come to live with them. It's come be problem with lack of agricultural area and water. They take this problem to discuss in the community council to resolve it and they have the result to set up a committee to observe the forest and water shed to be refreshed. Then, this area was appointed to The Doi Phu Kha National Park. It has a problem in overlapping between National Park area and Community area, and the problem with officers who work there can't understand the way of life of community and it become to the big conflict. And then, was raised as a municipality. This has the power in the management of local resources. So they must use community-based participatory to resolve the problem.

According to the study, it founded the first problem between villagers because the lack of agriculture areas. They invade the early watershed area and become to the lack of water. Then, they have the problem is overlapping area between National Park and Community area. The villagers gather to demand the rights and need other stakeholders to solve problem. When analysis with Social-conflict theory, community-based participatory have the power to bargain and negotiate with all stakeholders. It makes the exchange of information, exchange of ideas and knowledge sharing. And have a result, the solution is going in a good direction and stakeholders agreed more.

Department: Urban and Regional Planning Student's Signature .....

Field of Study: Urban and Regional Planning Advisor's Signature .....

Academic Year: 2012.....

## กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีเนื่องมาจากได้รับความอนุเคราะห์การช่วยเหลือ ตลอดจนการให้คำปรึกษาจากบุคคลหลายท่าน ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ และขอขอบพระคุณ อาจารย์ทุกท่านในภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้อบรมสั่งสอน ให้วิชาความรู้และแนะแนวทางในการศึกษาตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษาในภาควิชาแห่งนี้ รวมทั้ง ท่านอาจารย์โสภณ ชมชาญ ที่ได้ช่วยเหลือให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณชาวบ้านตำบลศิลาแลงทุกคนที่ให้ความร่วมมือและกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จได้ด้วยดี โดยเฉพาะพ่อหลวงเสริม ต๊ะแก้ว ปราชญ์อาวุโสของตำบล ที่นำพาสำรวจพื้นที่และพาข้าพเจ้าไปแนะนำให้รู้จักกับคนในหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา และเจ้าหน้าที่โครงการแม่ฟ้าหลวงที่ให้คำแนะนำในการทำงานในพื้นที่ ขอขอบคุณพี่ ๆ มูลนิธิรักษ์ไทยและป่าต่อยกับลุงเมธที่ให้คำแนะนำและที่พักระหว่างสำรวจเก็บข้อมูล ซึ่งทุกท่านมีความสำคัญมากตลอดการดำเนินการทำวิจัย

สุดท้าย ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อคุณแม่ และทุกคนในครอบครัวที่ให้กำลังใจและความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านเสมอมาตลอดระยะเวลาในการศึกษา จนเป็นผลให้ข้าพเจ้าประสบความสำเร็จในการศึกษาและการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามงานวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	4
1.5 วิธีการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
<b>บทที่ 2 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....</b>	<b>9</b>
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1.1 แนวคิดการบริหารจัดการที่ดิน.....	9
2.1.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550.....	13
2.1.3 ทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม (Social Conflict Theory).....	24
2.1.4 แนวคิดการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญ.....	30
2.2 นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง.....	33
2.3 งานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง.....	40
2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	50
<b>บทที่ 3 วิธีการดำเนินการวิจัย.....</b>	<b>52</b>
3.1 การเลือกพื้นที่ศึกษา.....	52

	หน้า
3.2 ข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	53
3.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ.....	53
3.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ.....	55
3.3 การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	55
3.3.1 การประมวลผล.....	55
3.3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	55
<b>บทที่ 4 สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา.....</b>	<b>58</b>
4.1 สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา.....	58
4.1.1 ประวัติความเป็นมาตำบลศิลาแลง.....	58
4.1.2 ลักษณะทางกายภาพทั่วไป.....	59
4.1.3 ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม.....	61
4.1.4 ลักษณะทางเศรษฐกิจ.....	63
4.1.5 การใช้ประโยชน์ที่ดิน.....	64
4.1.6 สรุปสภาพทั่วไปของพื้นที่ตำบลศิลาแลง.....	64
4.2 ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่.....	65
4.2.1 ช่วงก่อตั้งเป็นตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2506 – พ.ศ. 2518).....	66
4.2.2 ช่วงหลังก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และป่าต้นน้ำลำธาร.....	66
ตำบลศิลาแลงถึงช่วงมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2542)	
4.2.3 ช่วงหลังก่อตั้งอุทยานถึงการพัฒนากฐานะขึ้นเป็นเทศบาล.....	68
ตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2531 – ปัจจุบัน)	
4.2.4 สรุปความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่.....	69
<b>บทที่ 5 การบริหารจัดการที่ดินของตำบลศิลาแลง.....</b>	<b>71</b>
5.1 การบริหารจัดการในช่วงก่อตั้งเป็นตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2506 – พ.ศ. 2518).....	71
5.1.1 ลักษณะการบริหารจัดการในพื้นที่.....	71
5.1.2 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมนำสำคัญ.....	75



5.1.3 วิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และวิธีการบริหารจัดการ	78
5.2 การบริหารจัดการในช่วงหลังก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลงถึงช่วงมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2542)	81
5.2.1 ลักษณะการบริหารจัดการในพื้นที่	81
5.2.2 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมนำสำคัญ	86
5.2.3 วิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และวิธีการบริหารจัดการ	88
5.3 ช่วงหลังก่อตั้งอุทยานถึงการพัฒนายกระดับขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2531 – ปัจจุบัน)	91
5.3.1 ลักษณะการบริหารจัดการในพื้นที่	91
5.3.2 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	92
5.3.3 วิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และวิธีการบริหารจัดการ	95
5.4 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กร	97
5.5 การวิเคราะห์ระดับความรู้ความเข้าใจของปัญหาและจุดยืนในการแก้ปัญหา ความขัดแย้ง	98
5.6 สรุปการบริหารจัดการในพื้นที่ศึกษาและผู้มีส่วนร่วมนำสำคัญ	100
5.6.1 สรุปการบริหารจัดการในพื้นที่ศึกษา	100
5.6.2 สรุปการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมนำสำคัญ	102
<b>บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ</b>	<b>103</b>
6.1 สรุปประเด็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินของชุมชนในเขตอุทยานใน พื้นที่ศึกษา	103
6.2 กระบวนการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษา	104
6.3 สรุปวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน ที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง	105

	หน้า
6.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	106
6.5 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยในอนาคต.....	106
รายการอ้างอิง.....	108
ภาคผนวก.....	113
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	123

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 กลุ่มประเภทการสัมภาษณ์.....	54
ตารางที่ 3.2 ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย.....	57
ตารางที่ 4.1 จำนวนประชากรในตำบลศิลาแลงจำแนกตามหมู่บ้าน ปีพ.ศ. 2554.....	63
ตารางที่ 4.2 จำนวนเกษตรกรในตำบลศิลาแลงจำแนกตามหมู่บ้าน ปีพ.ศ. 2554.....	64
ตารางที่ 4.3 ตารางแสดงพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ตำบลศิลาแลง.....	64
ตารางที่ 4.4 ตารางสรุปความขัดแย้งในพื้นที่.....	70
ตารางที่ 5.1 ระดับอิทธิพลและความเป็นผู้นำของผู้มีส่วนร่วมสำคัญในช่วงแรก.....	76
ตารางที่ 5.2 ตัวชี้วัดระดับความรุนแรงในพื้นที่.....	77
ตารางที่ 5.3 ความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงแรก.....	78
(พ.ศ. 2508 – พ.ศ. 2518)	
ตารางที่ 5.4 ปัญหาและเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในช่วงแรก.....	80
ตารางที่ 5.5 ระดับอิทธิพลและความเป็นผู้นำของผู้มีส่วนร่วมสำคัญในช่วงที่สอง.....	87
ตารางที่ 5.6 ความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงที่สอง.....	88
(พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2531)	
ตารางที่ 5.7 ปัญหาและเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในช่วงที่สอง.....	90
ตารางที่ 5.8 ระดับอิทธิพลและความเป็นผู้นำของผู้มีส่วนร่วมสำคัญในช่วงที่สาม.....	93
ตารางที่ 5.9 ความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงที่สาม.....	94
(พ.ศ. 2531 – พ.ศ. 2554)	
ตารางที่ 5.10 สรุปปัญหาและเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง.....	96
ตารางที่ 5.11 สรุปความคิดเห็นผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วม.....	99
ตารางที่ 5.12 สรุปการบริหารจัดการในพื้นที่กรณีศึกษา.....	101
ตารางที่ 5.13 สรุปความสัมพันธ์ของความขัดแย้งในพื้นที่กรณีศึกษา.....	102

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 เขตป่าชุมชนและการรักษาหรือเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน.....	3
ภาพที่ 1.2 ขั้นตอนการศึกษา.....	7
ภาพที่ 2.1 ยุทธวิธีของความขัดแย้ง.....	26
ภาพที่ 2.2 การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน.....	41
ภาพที่ 2.3 กรอบการศึกษา.....	51
ภาพที่ 3.1 พื้นที่ศึกษา ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน.....	52
ภาพที่ 4.1 แผนที่แสดงลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่ศึกษา.....	60
ภาพที่ 4.2 สภาพพื้นที่ตำบลศิลาแลง อ.ปัว จ.น่าน.....	61
ภาพที่ 4.3 การประชุมร่วมกันของชาวบ้าน.....	62
ภาพที่ 4.4 สภาพพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรมในชุมชน.....	65
ภาพที่ 5.1 สภาพป่าชุมชนของชุมชนศิลาแลง.....	72
ภาพที่ 5.2 การตรวจดูพื้นที่เกษตร.....	73
ภาพที่ 5.3 แผนที่แสดงความขัดแย้งช่วงที่หนึ่ง.....	75
ภาพที่ 5.4 การตรวจดูพื้นที่ป่า.....	83
ภาพที่ 5.5 แผนที่แสดงความขัดแย้งช่วงที่สอง.....	86
ภาพที่ 5.5 แผนที่แสดงความขัดแย้งช่วงที่สาม.....	92

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาพื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วในช่วงเปิดให้มีการสัมปทานป่าไม้ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2500 เป็นต้นมา จากการบันทึกสถิติไว้ในปีพ.ศ. 2504 พบป่าไม้ภายในประเทศไทยมีประมาณ 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ทั้งประเทศ จนถึงปีพ.ศ. 2507 ได้มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติขึ้น แต่ก็ยังไม่มีมีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้จึงทำให้ป่ามีพื้นที่ลดลงอย่างรวดเร็วจนกระทั่งปีพ.ศ. 2532 ได้ยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั้งหมดซึ่งตอนนั้นประเทศไทยเหลือพื้นที่ป่าเพียง 90 ล้านไร่ หรือร้อยละ 27.95 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ได้ประกาศไว้ก่อนหน้านั้น ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในป่าในช่วงแรกได้รับผลกระทบอย่างมากจากการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้ต้องถูกย้ายออกจากพื้นที่ทำกินเดิมและแม้จะมีการปรับแก้ตัวกฎหมายผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากินในเขตป่าต่อไปได้เพื่อรอการพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดิน ภาครัฐก็ยังมิได้ดำเนินการต่อเนื่องจนเกิดปัญหาบุกรุกพื้นที่ป่าในเขตที่มีการซ้อนทับกับที่ทำกินของชาวบ้านอยู่เสมอและเกิดปัญหาขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชาวบ้านอยู่เรื่อยมา

ภาครัฐเริ่มมีการประกาศพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า ปีพ.ศ. 2481 เพื่อสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่มีแนวโน้มลดลงอย่างมาก ต่อมาได้ประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติปีพ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติปีพ.ศ. 2507 โดยมีจุดมุ่งหมายในช่วงแรกคือต้องการสงวนพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 50 และดำเนินการปฏิบัติรักษาพื้นที่ป่าไม้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันซึ่งแสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการบริหารจัดการทรัพยากรอยู่ในความดูแลของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ที่มีหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลการบริหารจัดการทรัพยากร โดยนโยบายของภาครัฐในช่วงแรกจะเป็นการกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินของรัฐ การกำหนดพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนและไม่ได้คุ้มครองสิทธิของผู้ถือครองที่ดินทำกินมาก่อนที่จะประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติอย่างชัดเจนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนเรื่อยมาตั้งแต่มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะมีการปรับแก้กฎหมายและนโยบาย เช่น การให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ปีพ.ศ. 2507 แก้ไข

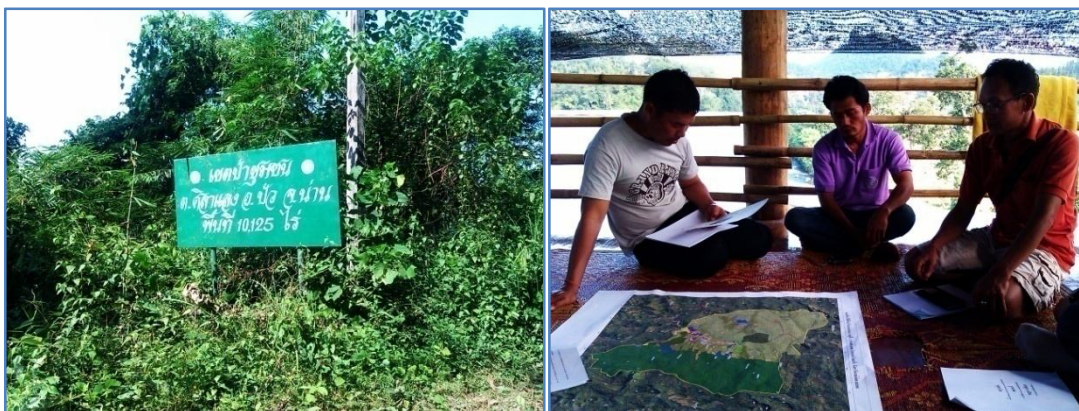
เพิ่มเติมฉบับที่ 6 ปีพ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ ที่มุ่งเน้นช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพสามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นครั้งคราวตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งให้ลดลงได้

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2555) พบว่ามีประชาชนจำนวนมากเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐที่เป็นป่าอนุรักษ์อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามากถึง 554,991 คน พื้นที่มากกว่า 5.2 ล้านไร่ ปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างชัดเจน จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการรวมตัวกันของชาวบ้านในชุมชนที่ประสบปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทับซ้อนกับเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อบริหารจัดการที่ดินของชาวบ้านเองในลักษณะร่วมกันต่อรองกับภาครัฐเรื่องแนวเขตและจัดสรรพื้นที่ดูแลบริหารจัดการร่วมกันเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชุมชน แต่ละแห่งเริ่มมองถึงการทำโฉนดชุมชน ป่าชุมชนหรือการร่วมกันทำแนวเขตพื้นที่ทำกินและกันออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติโดยกระทำร่วมกันระหว่างภาครัฐและชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวเขตและลดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ทับซ้อนพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติกับที่ดินของชาวบ้านให้ลดน้อยลง ปัจจุบันพบว่าในภาคเหนือมีการยื่นขอโฉนดชุมชนมากถึง 292 ชุมชน และขณะนี้ มี 146 ชุมชนที่ผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) เรียบร้อยแล้ว (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2555)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีจำนวนคดีความบุกรุกพื้นที่ป่าอุทยานแห่งชาติมากกว่า 300 คดีในพื้นที่ แนวทางการบริหารจัดการของภาครัฐที่ผ่านมาไม่ได้ทำให้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ลดลงและยังเกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นอยู่ทุก ๆ ปีในหลาย ๆ พื้นที่ ชุมชนตำบลศิลาแลง อำเภอบัว จังหวัดน่าน เป็นพื้นที่หนึ่งที่อยู่ในพื้นที่ที่มีปัญหาเช่นกันคือมีแนวเขตทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคาจึงความขัดแย้งในเรื่องพื้นที่สูง ชุมชนนี้ส่วนใหญ่ชาวไทลื้อและชาวพื้นเมืองอาศัยอยู่ในพื้นที่นี้มานานก่อนมีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ต่อมา มีประชาชนอพยพจากที่สูงลงมาอาศัยในพื้นที่ราบมากขึ้นเนื่องจากนโยบายป้องกันปัญหาจากคอมมิวนิสต์ จนกระทั่งมีปัญหาการขาดแคลนความอุดมสมบูรณ์ในพื้นที่และแหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตร ทำให้ชาวบ้านเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าต้นน้ำและต้องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ชาวบ้านเริ่มมีการรวมตัวกันประชุมและตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนขึ้นในปี พ.ศ. 2517 และดำเนินการเป็นรูปร่างเป็นองค์กรชุมชนที่มีคณะกรรมการมาจากตัวแทนหมู่บ้านซึ่งแต่เดิมมี 7 หมู่บ้านเข้ามาบริหารจัดการอนุรักษ์ป่าภายใต้ชื่อ คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลง จากนั้นจึงมีการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ สร้างองค์ความรู้และถ่ายทอด สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการจัดสรรพื้นที่ออกเป็นป่าอนุรักษ์ ป่าใช้สอย พื้นที่ทำกินและยังเกิดการพัฒนาแหล่งต้นน้ำเพื่อให้ชุมชนมีน้ำใช้ตลอดปีโดยการสร้างฝาย ซึ่งทำให้ปัจจุบันทาง ชุมชนได้ผลักดันดำเนินการจัดตั้งเป็นเขตพื้นที่ป่าชุมชนและป่าอนุรักษ์เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง ในพื้นที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งมีแนวโน้มลดลงจนปัจจุบันไม่มีการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติมและความ ขัดแย้งลดลงไปมากจากเดิม

จนในปีพ.ศ. 2531 มีประกาศการเขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคามาทับซ้อนในพื้นที่ทำกิน ของชาวบ้านในพื้นที่ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชุมชนขึ้นอย่างมาก เกิดการตอบโต้ กันตลอดมาตั้งแต่มีการประกาศเขตอุทยานจนมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มีชาวบ้านบุกรุกพื้นที่ ป่าและมีการรุกกล้าของเจ้าหน้าที่เข้ามาปลูกป่าในพื้นที่ทำกินของชาวบ้านอยู่บ่อยครั้งเนื่องจาก แนวเขตอุทยานที่ไม่ชัดเจน มีการซ้อนทับกันระหว่างที่ทำกินของชาวบ้านกับแนวเขตอุทยาน แห่งชาติและไม่ได้มีการตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับชุมชน



ภาพที่ 1.1 เขตป่าชุมชนและการปรึกษาหารือเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ชุมชนได้มีการรวมตัวกันอีกครั้งโดยการนำของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลงเรียกร้องสิทธิเข้าไปบริหารจัดการพื้นที่และสร้างกฎระเบียบขึ้นมาควบคุมดูแลรักษา ป่าชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนจำนวน 10,125 ไร่ และใช้กระบวนการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วม ของประชาชนที่มีการรวมกลุ่มกันเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจนสามารถ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้ลดลงได้ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสนใจในประเด็นเรื่องการบริหาร จัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมที่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน และ

ต้องการเข้าไปศึกษากระบวนการขั้นตอนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่สามารถทำให้เกิดองค์กรท้องถิ่นที่เข้มแข็งที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่จนสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชนได้

## 1.2 คำถามงานวิจัย

การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมนี้สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้อย่างไร

### สมมติฐาน

การศึกษาครั้งนี้ได้ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งและทฤษฎีการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมมาใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งให้ลดน้อยลงโดยมีสมมติฐานว่า

“การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นและการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชนเพื่อนำไปสู่การลดความขัดแย้งได้”

## 1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1) วิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งเรื่องที่ดินของชุมชนในเขตอุทยานในพื้นที่ศึกษา
- 2) ศึกษากระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษาในปัจจุบัน
- 3) วิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

- 1) ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ศึกษาคือตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน เนื่องจากเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีปรากฏการณ์แนวเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับพื้นที่ของชุมชนทำให้เกิดความขัดแย้งตามมามากมายเหมือนที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ จนกระทั่งชุมชนได้มีการรวมตัวโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้ามาสร้างอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น



## 2) ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยทำการศึกษาการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนในปัจจุบันและกระบวนการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน ประเด็นเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนและผลที่เกิดขึ้น โดยได้เน้นในเรื่องการแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่ ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้ทฤษฎีการมีส่วนร่วมและทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคมเป็นแนวทางในการศึกษา ตลอดจนถึงการทบทวนงานวิจัย เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษานี้

### 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน มีขั้นตอนการศึกษาดังนี้

1) ศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมถึงศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดการบริหารจัดการที่ดิน ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ทฤษฎีความขัดแย้ง และแนวคิดการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดกรอบความคิดและขั้นตอนการทำงานวิจัย

2) นำกรอบความคิดที่ได้มากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา โดยเลือกใช้พื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่ก่อนที่จะมีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา

3) นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมของการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน จากนั้นจึงศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินในเขตอุทยาน โดยหน่วยวิเคราะห์จะเป็นหมู่บ้านในพื้นที่ศึกษาที่มีความขัดแย้งเรื่องการซ้อนทับที่ดินกับแนวเขตอุทยาน จากนั้นจึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบ่งเป็น

- ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่สำรวจและการสัมภาษณ์ เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินในชุมชนในอดีตก่อนมีการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมจนถึงปัจจุบันหลังจากมีการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนและระดับความขัดแย้งในพื้นที่ โดยวัดจากจำนวนคดีความ ความรุนแรงของคดี เป็นต้น

- ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารที่หน่วยงานต่างที่รับผิดชอบเก็บรวบรวมไว้ ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้านจากองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อมูลที่ดินจากสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดน่าน สำนักงานเกษตรอำเภอบัว เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงเอกสารทางวิชาการ บทความและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงภายในพื้นที่ วิเคราะห์การแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นและการเรียนรู้

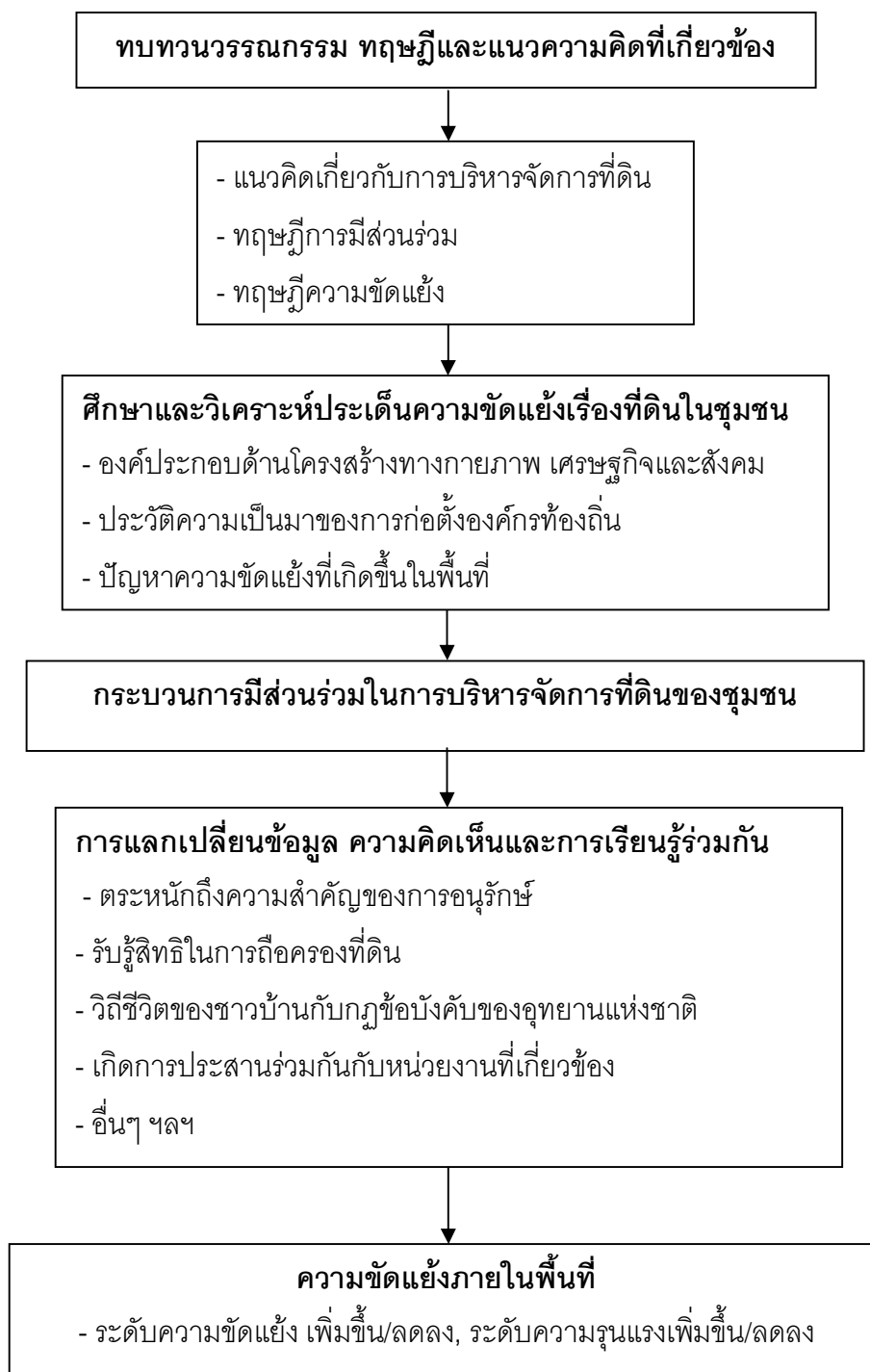
ร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชนโดยวัดจากการจัดการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน  
ระหว่างภาครัฐและประชาชน การมีโครงการสร้างองค์ความรู้ให้กับชาวบ้านของภาครัฐ  
เป็นต้น

4) วิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงก่อนและหลังจากมีกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชน  
เข้ามาในพื้นที่ โดยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อนำไปสู่ผลการศึกษา

5) สรุปผลการศึกษาและการประเมินผลการศึกษาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาการบริหาร  
จัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

6) เสนอแนวทางและวิธีการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อสามารถ  
แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ได้

## ขั้นตอนการศึกษา



ภาพที่ 1.2 ขั้นตอนการศึกษา

## นิยามศัพท์

การบริหารจัดการที่ดินหมายถึงการที่ภาครัฐผู้มีอำนาจในการจัดสรรที่ดินในแก่ประชาชนหรือประชาชนเข้ามาวางแผนดูแลรักษาที่ดิน การสงวนหวงห้ามที่ดิน กำหนดกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อดูแลรักษาการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดินของประชาชน

การมีส่วนร่วมหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมกันลงมือปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง

ความขัดแย้งหมายถึงการที่คนในชุมชนมีความคิดเห็น ความเชื่อไม่ตรงกันทั้งระหว่างในชุมชนด้วยกันเองและกับภาครัฐ ทำให้เกิดเรื่องบาดหมางกัน

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลศิลาแลง อำเภอบัว จังหวัดน่าน
- 2) ทราบถึงกระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษาที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง
- 3) สามารถนำกระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษาไปใช้ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่อื่นได้และสามารถพัฒนาเป็นนโยบายของภาครัฐในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

## บทที่ 2

### แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ที่จะสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้นจำเป็นต้องทำการศึกษาและทำความเข้าใจในแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล เกิดความรู้ความเข้าใจร่วมกันที่นำไปสู่แนวทางการแก้ไขความขัดแย้งที่เหมาะสมได้ การศึกษาครั้งนี้ได้แบ่งการทบทวนวรรณกรรมเป็น 3 ข้อ ดังนี้

- 1) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- 2) นโยบายหรือโครงการจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
- 3) เอกสารทางวิชาการ บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่จะใช้ในการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน จะมีด้วยกัน 3 ข้อด้วยกันคือ แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดิน แนวคิดการมีส่วนร่วม และทฤษฎีความขัดแย้ง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 2.1.1 แนวคิดการบริหารจัดการที่ดิน

แนวคิดระบบการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยนั้นเริ่มมาจากการมองเห็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ดินภายในประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งมี 7 ประเด็นด้วยกัน โดยจากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) ได้สรุปปัญหาไว้ดังนี้

- 1) การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ
- 2) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน
- 3) การกระจายการถือครองที่ดินทำกิน
- 4) การไร้ที่ดินทำกิน
- 5) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ
- 6) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่
- 7) ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน

จากนั้นจึงมีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลประเด็นปัญหาหลักสำคัญทั้ง 7 ประเด็นดังกล่าวมาข้างต้น เพื่อหามาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น โดยได้มีการคำนึงถึงความสอดคล้องและความเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ทั้งนี้ เพื่อกำหนดเป็นกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศต่อไป โดยภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน ได้กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด ในแต่ละยุทธศาสตร์ ไว้ดังนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2553)

วิสัยทัศน์ในการศึกษาคือการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมโดยมีวัตถุประสงค์คือการใช้เครื่องมือและกลไกในการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน 4 ด้านคือ

1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ยั่งยืน มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัย ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มประสิทธิภาพด้านการให้บริการสาธารณูปโภค และลดปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือกำหนดให้มีป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 โดยมีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ให้มีเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้หรือเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐและเขตพื้นที่พัฒนาโดยมีการกำหนดเป้าหมายที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามศักยภาพดินและศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินนั้น และไม่ควรรยกเลิกเพิกถอนที่ดินของรัฐ

(2) ให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ โดยการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกป้องพื้นที่อนุรักษ์ สร้างเครื่องมือด้านกฎหมาย ผังเมือง และมาตรการจูงใจเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้มีการจัดการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่อนุรักษ์ในกรณีที่มีการพิสูจน์แล้วว่าได้ตั้งถิ่นฐานก่อนการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ และมีการกำหนดการใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินป่าอนุรักษ์ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศและสมดุลทางธรรมชาติ

(3) ให้มีการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย โดยการสร้างกระบวนการตรวจสอบ  
 สาธารณะ

2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม มุ่งเน้น  
 ผลสัมฤทธิ์ของการจัดการที่ดิน เพื่อนำไปสู่การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาการทอดทิ้ง  
 ไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ขนาดการถือครองและเพิ่มความเป็นธรรม  
 ต่อเจ้าของที่ดิน มีตัวชี้วัดความสำเร็จ 2 ตัวคือสัดส่วนของพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ลดลงและมีการ  
 กระจายการถือครองที่ดินที่ดีขึ้น โดยมีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุ  
 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ให้มีการสำรวจที่ดิน  
 ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ จัดทำรายงานการใช้และจัดหาผลประโยชน์ และดำเนินการ  
 แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(2) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ เช่น พัฒนาระบบค่าธรรมเนียมและระบบภาษี  
 ที่ดินและทรัพย์สิน ปรับปรุง พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นต้น

(3) ให้มีระบบข้อมูลพื้นฐานที่ช่วยสนับสนุนการซื้อขาย และการเช่าซื้อที่ดินให้  
 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินและผู้ซื้อ/ผู้เช่า

(4) ให้รัฐมีธรรมาภิบาลด้านข้อมูลข่าวสาร การใช้ประโยชน์และการพัฒนาที่ดิน  
 โดยมีระบบการเปิดเผยข้อมูลแผนการพัฒนาของรัฐ การสร้างกลไกเพื่อให้เกิดการพัฒนา  
 ระบบการประเมินมูลค่าที่ดินในระดับจังหวัดและระดับประเทศ

(5) ติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการถือที่ดินของต่างชาติ โดยให้มีการ  
 สร้างฐานข้อมูล การถือที่ดินของคนต่างชาติและนิติบุคคลต่างด้าว และการสร้างกลไกการ  
 ตรวจสอบโดยองค์การภาคประชาชน

3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชน  
 ผู้ด้อยโอกาสได้มีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และบริการขั้นพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้  
 พึ่งตนเองได้ รวมทั้งป้องกันมิให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์ มีตัวชี้วัด  
 ความสำเร็จคือมีจำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินลดลง โดยมีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้  
 บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

(1) พัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยมีการจัดตั้ง  
 ธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดิน มีกลไกการจัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยให้ผู้ด้อยโอกาสในเมื่อง  
 และชนบท และมีระบบข้อมูลของผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจากภาครัฐ

(2) บูรณาการการจัดที่ดินควบคู่ไปกับแผนพัฒนาต่าง ๆ โดยมีการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในแต่ละโครงการ เร่งรัดการใช้ผังเมืองเพื่อกำหนดทิศทาง การเติบโตของเมืองและชุมชน

(3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดิน ที่อาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดิน ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความล่าช้า โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือมีระบบการบริหารจัดการที่ดินตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

(1) จัดตั้งองค์กรที่กำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งรวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(2) พัฒนาระบบการจัดทำแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยเร่งรัดจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับและดำเนินการปรับข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ดินและข้อมูลศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินนั้น โดยสร้างระบบโครงข่ายข้อมูลที่ดินและข้อมูลศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ และให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลที่ดินให้ทันสมัยทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน

(4) สร้างมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินที่ดี

(5) เสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดิน โดยเพิ่มบทบาทภาคประชาชนในการบริหารจัดการที่ดิน จัดตั้งกลไกระบบตรวจสอบการบริหารจัดการที่ดิน มีกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยเปิดโอกาสให้ภาคีที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่นเข้ามาร่วมดำเนินการ

(6) พัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการที่ดิน โดยสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินโดยมีแผนงานการวิจัยที่เป็นระบบและต่อเนื่อง มีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานวิจัยด้านการบริหารจัดการที่ดินอย่างต่อเนื่อง ให้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้และเครือข่ายองค์ความรู้ระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการที่ดิน



เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงต้องการพัฒนาด้านการบริหารจัดการที่ดินที่ถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหานี้เนื่องจากประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินอยู่ในหลาย ๆ กระทรวงซึ่งคณะกรรมการแต่ละกระทรวงมีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ทำให้การบริหารจัดการที่ดินไม่มีความเป็นเอกภาพ ไม่มีทิศทางเดียวกันและบางนโยบายไม่มีความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีหรือเปลี่ยนรัฐบาลทำให้การบริหารจัดการที่ดินไร้ทิศทาง ขาดการประสานงานและความต่อเนื่อง ทำให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในพื้นที่ จึงต้องมีการเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทาง ยุทธศาสตร์และประสานแผนงานต่าง ๆ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดการบูรณาการและพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน โดยตั้งอยู่บนหลักยุทธศาสตร์หลัก 4 ข้อข้างต้น

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดินนี้ได้นำไปสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อทำให้การบริหารจัดการที่ดินภายในประเทศมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวสูงในการปฏิบัติและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการสนับสนุนการพัฒนาที่ดินได้อย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนภายใต้การดูแลของภาครัฐได้

### 2.1.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในปัจจุบันสังคมไทยได้ให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากเนื่องจากการที่เราจะสามารถพัฒนาเมืองให้เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งตรงตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรู้ ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ในการดำเนินนโยบายเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประสิทธิภาพที่ดีในการทำงานของภาครัฐและเป็นที่ยอมรับของทุก ๆ ฝ่าย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชน ในมาตราที่ 66 และมาตราที่ 67 ไว้ดังนี้

มาตรา 66 (สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม)

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 (สิทธิอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ)

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนมีบทบาทสำคัญมากในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุด

#### ความหมายของการมีส่วนร่วม

ความหมายของ การมีส่วนร่วมนั้นได้มีหน่วยงานราชการและนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 2 (2548) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึงการร่วมกันของประชาชนในการตัดสินใจในทุกระดับการลงมือปฏิบัติ การบริหารจัดการ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่การแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดี

เจิมศักดิ์ (2535) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมหมายถึงการที่ประชาชนมีการพัฒนาการจัดการการใช้ประโยชน์ที่มีอยู่ในท้องถิ่น เพื่อเชื้อเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการพัฒนาความรู้และภูมิปัญญา การตัดสินใจในการดำรงชีวิตของตนเอง มีการจำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การมีส่วนร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน และ 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลงาน

ศิริวรรณ วัชรพงศ์ (2546) ได้สรุปความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมหมายถึงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมในสภาพที่มีความต้องการ มีความสนใจและเป้าหมายร่วมกันทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเริ่มจากการปรึกษาหารือ ร่วมกันตัดสินใจชี้ชัดปัญหา จัดลำดับความสำคัญและหาวิธีแก้ปัญหา ลงมือปฏิบัติและทำการประเมินผล แล้วเริ่มต้นใหม่เป็นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ เพราะจะทำให้เข้าใจสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงและให้มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา

บรรพต มาลีหวล (2544) ได้สรุปความหมายการมีส่วนร่วมหมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลส่งเสริม สนับสนุน ชักนำ ให้ประชาชน/ชุมชน องค์กรท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มหรืออาสาสมัครต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ วางแผนหรือนโยบาย ร่วมรับผิดชอบ ตลอดจนการติดตามประเมินผล หรือร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ของบุคคลในสถานการณ์กลุ่มและมีความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐบาลกับสังคมโดยรวม โดยมุ่งเน้นความเสมอภาคและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง / ชุมชนมากที่สุด

สำหรับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนมีวัตถุประสงค์คือ

- 1) ร่วมกันศึกษาค้นหาปัญหาและสาเหตุ รวมไปถึงความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมกันคิดหารูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาหรือสร้างสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน
- 3) ร่วมกันวางนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหา
- 4) ร่วมกันตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 5) ร่วมกันบริหารจัดการและปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 6) ร่วมกันลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

8) ร่วมกันควบคุม ติดตาม ประเมินผล โครงการและกิจกรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อไป  
 ดังนั้นผู้วิจัยจึงประมวลสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมได้ว่า

การมีส่วนร่วมหมายถึงการที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการระบุปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชน ร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหาทางแก้ไขร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการประเมินผลและติดตามการดำเนินงานที่ได้ร่วมกันทำเพื่อให้เป้าหมายที่วางไว้สามารถประสบความสำเร็จได้

ส่วนหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐซึ่ง International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2549) ดังนี้

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงาน แลกเปลี่ยน การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2) การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3) การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4) ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

ส่วนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2554) ได้มีกลยุทธ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมโดยการส่งเสริมกระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนให้มีความรู้สึกหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมเนื่องจากพื้นที่อนุรักษ์ส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลเข้าไปในป่า มีชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงดำรงชีวิตอยู่กับป่ามาโดยตลอด การให้ชุมชนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลป่าอนุรักษ์จึงเป็นเรื่องดีที่ทำให้ป่าได้รับการดูแลให้ยั่งยืนและเมื่อมีการขยายผลออกไปสู่ชุมชนต่าง ๆ จนเป็นเครือข่ายชุมชนทำให้ป่าอนุรักษ์ได้รับการดูแลมากขึ้นทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ จึงเกิดเป็นแนวคิดการส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนให้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์ (พื้นที่คุ้มครอง) โดยจัดตั้งคณะกรรมการในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารพื้นที่คุ้มครองให้เป็นรูปธรรมขึ้นในปี พ.ศ. 2547 และมีการศึกษาเป็นระยะจนถึงปี พ.ศ. 2554 มีการสรุปผลการดำเนินงานเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืนได้ผลสรุปดังนี้

การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมกับชุมชนต้องใช้องค์ความรู้แบบสหวิทยาการผสมกับกระบวนการเรียนรู้ที่จะนำไปใช้เสริมสร้างการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ให้ยั่งยืนนั้น ประกอบไปด้วยองค์ความรู้ย่อยดังนี้ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2554)

1) องค์ความรู้ด้านชุมชนศึกษา คือการศึกษาและจัดทำข้อมูลชุมชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีปฏิสัมพันธ์กับการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ องค์ความรู้ด้านชุมชนศึกษาจะแบ่งเป็น 3 กลุ่มได้แก่

- องค์ความรู้ด้านกายภาพและภูมินิเวศชุมชน ได้แก่ ที่ตั้งชุมชน แหล่งน้ำ ภูเขา ดิน ป่าไม้ ความลาดเอียงของพื้นที่ ความเชื่อมโยงของกลุ่มน้ำที่ตั้งชุมชนกับกลุ่มน้ำอื่น ๆ เป็นต้น

- องค์ความรู้ด้านเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจของชุมชน อาชีพหลัก อาชีพรอง และอาชีพเสริมของชุมชน รายได้ของประชากรในชุมชน ซึ่งจะสอดคล้องกับองค์ความรู้ด้านกายภาพและภูมินิเวศของชุมชน เป็นต้น

- องค์ความรู้ด้านสังคมของชุมชน ได้แก่ เรื่อง ประวัติของชุมชนตั้งแต่การก่อตั้งชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนประชากร คร่าวเรือน ประชากร ชาย หญิง รวมถึงการสถิติการ

เกิด การตาย และการย้ายถิ่นของประชากร การศึกษา วิถีชีวิต จารีตประเพณี และ วัฒนธรรมของชุมชน เป็นต้น

2) องค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วม คือการเรียนรู้รูปแบบและกระบวนการด้านการมีส่วนร่วมเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกับชุมชน ดังนี้

- รู้หลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น กระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะเกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและ ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน นอกจากนี้ยังเป็น การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการตัดสินใจในเรื่อง ต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถี ชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรึกษาร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงการควบคุมดูแลโดยตรงจากประชาชน

- รู้เป้าหมายของการมีส่วนร่วมคือการให้ข้อมูลต่อประชาชนและให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือนโยบายของรัฐและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน ซึ่งในที่นี้หมายถึงการดูแลบริหารจัดการทรัพยากร ป่าไม้และพื้นที่อนุรักษ์

- รู้ลักษณะของการมีส่วนร่วมที่ดีว่าจะต้องเกิดจากเจตนาจริงและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีด ความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามีส่วนร่วมและต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกที่จะเข้ามีส่วนร่วมหรือไม่ และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้ อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีข้อมูลอย่างเพียงพอ

- เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมที่ดีภาครัฐจะต้องมีอิสรภาพ มีความสามารถ และมีความเสมอภาค

- ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา การสร้างฉันทามติ การเพิ่มความง่ายต่อการนำไป ปฏิบัติ การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน การพัฒนาความ เชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐใกล้ชิดประชาชน

มากขึ้น การให้การศึกษาแก่ชุมชน เป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน การเพิ่มทุนทางสังคมให้ภาคีร่วมเป็นต้น

- ความจำเป็นในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ได้แก่ ในการตัดสินใจและผลกระทบที่สำคัญทั้งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม ตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งกันหรือเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ เป็นต้น

- ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน ได้แก่

- ร่วมการค้นหาค้นหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
- ร่วมการตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนแก้ไขปัญหา
- ร่วมการปฏิบัติงานในกิจกรรมตามแผน
- ร่วมการประเมินผลงานกิจกรรม / โครงการ

- ระดับของการมีส่วนร่วม มี 6 ขั้นตอนตามระดับการมีส่วนร่วมน้อยไประดับการมีส่วนร่วมมากดังนี้

- ระดับการให้ข้อมูล
- ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน
- ระดับการปรึกษาหารือ
- ระดับการวางแผนร่วมกัน
- ระดับการร่วมปฏิบัติ
- ระดับการควบคุมโดยประชาชนหรือการติดตามผลโดยประชาชน

- เทคนิคการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วม ได้แก่

- เอกสารข้อเท็จจริงที่เป็นลักษณะหลักการ นโยบาย ข้อมูลสถิติกฎหมาย หรือระเบียบวิธีปฏิบัติที่มีการจัดทำหรือกำหนดไว้แล้วโดยมีการพิจารณาตรวจสอบหรือรับรองโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่
- จดหมายข่าวที่เป็นการนำเสนอข้อมูลผ่านการดำเนินงาน ข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น บทวิเคราะห์ เหตุการณ์ต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่อยู่นอกองค์กรแต่เป็นที่สนใจของสมาชิกองค์กร

- รายงานการศึกษาในการดำเนินงานตามโครงการและแผนงาน อาจจะมีประเด็นที่ไม่มีความแน่ชัดหรือเป็นที่ถกเถียงถึงข้อสรุปในประเด็นนั้น ๆ ซึ่งมักจะนำไปสู่การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงให้ปรากฏแล้วนำเสนอผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนโดยทั่วไปทราบโดยการจัดทำรายงานผลการศึกษา
- การจัดทำวีดีทัศน์ในการดำเนินงานตามโครงการแผนงาน จะต้องมีการบันทึกข้อมูลและจัดเก็บให้เป็นระบบ เป็นวิธีการจัดเก็บข้อมูลเหตุการณ์ที่สามารถนำมาเป็นสื่อประกอบการเรียนรู้ แนวทางการดำเนินงานข้อเท็จจริง และการบรรยายสรุปเหตุการณ์หรือผลการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี
- การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่เป็นแหล่งให้บริการข้อมูลและข่าวสารแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลและข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมที่ประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น
- การแถลงข่าวเพื่อสื่อสารข้อมูลเรื่องใดเรื่องหนึ่งสู่สาธารณะผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ในกรณีที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณะชนผ่านกิจกรรมแถลงข่าวเพื่อให้สาธารณะได้ทราบเรื่องหนึ่ง ๆ อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ จนกระทั่งสิ้นสุดโครงการและผลของโครงการบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่
- การสื่อสารผ่านวิทยุกระจายเสียงเพื่อสื่อสารข้อมูลและข่าวสารของโครงการที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ในสังคมและต้องการความมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้างและทั่วถึงอย่างรวดเร็ว เพื่อกระตุ้นให้สาธารณชนได้รับรู้และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ตอบโดยการเขียนจดหมายหรือโทรสาร
- หอกระจายข่าวชุมชนเพื่อนำเสนอข้อมูลแก่ชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการได้รับทราบเกี่ยวกับเรื่องราวของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้กลุ่มชาวบ้านที่อยู่ในหมู่บ้านได้มีโอกาสสะท้อนความคิดเห็นกลับไปสู้องค์กรเพื่อให้ชุมชนได้รับรู้เกี่ยวกับความก้าวหน้าและความต่อเนื่องของโครงการ



- ทักษะศึกษาหรือการเยี่ยมชมโครงการเพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้าใจที่ดีตลอดจนการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล โดยเป็นที่เชื่อกันว่าเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากเป็นการให้ข้อมูลโดยใช้สถานที่จริง
  - การชี้แจงให้ประชาชนในการประชุมของทางราชการ เป็นการประชุมชี้แจงให้ประชาชนทราบเป็นเทคนิคการให้ข้อมูลภาครัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมได้รับความรู้แง่มุมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการต่าง ๆ ของรัฐ
- เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่
- การสัมภาษณ์รายบุคคลเพื่อให้ได้ข้อมูลความเป็นจริงของสถานการณ์หรือโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่
  - การสนทนากลุ่มย่อยเพื่อสร้างหรือทดสอบข้อมูลความเป็นจริงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดข้อสงสัยและต้องการได้รับคำตอบจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องและประมวลความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ
  - การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์เพื่อให้เป็นเครื่องมือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบสองทาง คือเพื่อให้หน่วยงานได้ตอบหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับประชาชนที่แสดงความคิดเห็นระหว่างกันหรือเพื่อแสดงข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและประชาชนที่สนใจสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองผ่านทางเว็บไซต์ได้ด้วย
  - การสำรวจความคิดเห็นเพื่อเป็นช่องทางในการรับความคิดเห็นสะท้อนกลับเพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นเฉพาะเรื่องที่น่าเชื่อถือทางสถิติเพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นที่สะท้อนถึงความรู้สึกของชุมชนเพื่อหาคำตอบว่าชุมชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างเพียงพอหรือไม่และเพื่อศึกษาประสิทธิภาพของกิจกรรมการมีส่วนร่วม

- สายด่วนสายตรงเพื่อใช้เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชน การให้ข้อมูลเบื้องต้น และข้อมูลที่ชัดเจนของหน่วยงานใช้สำหรับผู้ที่มีความหมายร่วมกัน อยากรู้อ ความคิดเห็นหรือขอทราบข้อมูลทันที
  - การรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการหรือการทำประชาพิจารณ์เพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือ โครงการของภาครัฐเพื่อปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายหรือระเบียบ ใน กรณีที่ระบุว่ารัฐต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการของประชาชนที่ เกี่ยวข้อง
- เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ ได้แก่
- การจัดเวทีสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างคณะทำงานกับประชาชน ผู้สนใจ เป็นการประชุมที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมากและทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ โดยจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นเสนอแนะรวมทั้งซักถาม เพื่อทราบรายละเอียด ข้อเสนอแนะจากการประชุมจะถูกนำไปปรับปรุง พัฒนาการดำเนินโครงการให้เกิดความเหมาะสมต่อไป
  - การพบปะแบบไม่เป็นทางการเป็นการแสดงความจำนงของหน่วยงานที่ รับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความกระจ่างในประเด็น ที่สงสัยของสังคม เพื่อให้ประชาชนได้พบปะพูดคุย ซักถามหรือแสดง ความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่แบบตัวต่อตัว และรวบรวม ข้อเสนอแนะไปปรับปรุงรายละเอียดในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของ โครงการให้มีความเหมาะสมและยอมรับได้ต่อไป
  - การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชนเป็นการจัด กิจกรรมเพื่อ กระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบ ของกิจกรรมเน้นการให้ความรู้กับชุมชนในประเด็นที่ต้องการและจะได้รับ ข้อมูลตอบกลับจากชุมชน ความสำเร็จของกิจกรรมนี้มุ่งเน้นไปที่การรับรู้ คำถามของชุมชนเป็นสำคัญ

- การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายในกลุ่มตามประเด็นที่กำหนด เป็นการทำความเข้าใจในประเด็นที่กำหนดหรือป้องกันความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพื่อให้ได้ข้อตกลงในเรื่องที่จะดำเนินการใช้ในการตัดสินใจเสนอทางเลือกหรือการพัฒนาทางเลือก
- คณะที่ปรึกษา เป็นเทคนิคการมีส่วนร่วมที่มุ่งนำตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอกองค์กรมาทำงานร่วมกันในรูปของ คณะกรรมการ เพื่อให้คำปรึกษาที่จำเป็นต่อการดำเนินงานแก่ผู้บริหารองค์กร ทั้งในระดับแผนงาน โครงการหรือสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ

3) องค์ความรู้ด้านวนศาสตร์ชุมชน คือการที่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีความรู้เข้าไปสร้างองค์ความรู้ให้กับชาวบ้านที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ตระหนักถึงคุณประโยชน์ของการอนุรักษ์ รวมไปถึงการร่วมกันดูแลอนุรักษ์ป่าไม้ให้คงอยู่ต่อไป โดยแปลงเป็นยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติในพื้นที่ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การวิเคราะห์ชุมชน วิเคราะห์ปัญหา การสร้างแผนงาน และการดำเนินการแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ทำให้ได้รับประโยชน์ที่เหมาะสมต่อทุก ๆ ฝ่าย

4) องค์ความรู้ในการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง โดยการดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองแบบมีส่วนร่วมกับชุมชนและภาคีทุกภาคส่วนรอบพื้นที่ป่านั้นจำเป็นต้องใช้คณะบุคคลหรือคณะกรรมการในการดำเนินงาน เพื่อขับเคลื่อนแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ ผู้ที่รับผิดชอบในพื้นที่จึงต้องมีองค์ความรู้ในการประสานงานและจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ดังนี้

- รอบรู้ในแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่เพื่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองนั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ ตามแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ตามหนังสือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ด่วนที่สุด ที่ ทส 0905.201/12931 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 โดยในการจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการจากภาคีทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐราชการ ชุมชน สถาบันวิชาการท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่น สถาบันทางศาสนา กลุ่มอนุรักษ์ เช่น นายอำเภอ ท้องที่ เจ้าคณะอำเภอท้องที่ กำนัน นายก อบต. ครู ตำรวจ กลุ่มอนุรักษ์ หัวหน้าหน่วยงานด้านอนุรักษ์ในพื้นที่ใกล้เคียง สมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น โดยจะมีการเลือกให้มีประธาน

กรรมการ 1 คน และมีหัวหน้าหน่วยงานพื้นที่อนุรักษ์นั้นเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี

- ระบุชื่อเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับพื้นที่ว่ามีอำนาจหน้าที่ คือ

- การมีส่วนร่วมในการวางแผน
- การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
- การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล
- แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงาน

องค์ความรู้ทั้ง 4 ด้าน อันได้แก่ องค์ความรู้ด้านชุมชนศึกษา องค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วม องค์ความรู้ด้านวนศาสตร์ชุมชน และองค์ความรู้ในการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง เมื่อนำมาบูรณาการใช้ร่วมกันประกอบกับประสบการณ์การเรียนรู้จากการทำงาน จึงทำให้เชื่อได้ว่าจะสามารถสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมกับชุมชนเพื่อจัดการพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองได้อย่างยั่งยืน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้ในที่สุด

สรุปได้ว่าการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถทำได้หลายระดับและหลายวิธี โดยจะขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ว่ามีมากน้อยแค่ไหน งบประมาณค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเรื่องยากในการดำเนินการ จำเป็นต้องมีการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมไปถึงการพัฒนาทักษะและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐในทุกกระดับให้พัฒนาควบคู่ไปด้วยกันกับประชาชน

### 2.1.3 ทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม (Social Conflict Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีหนึ่งที่ใช้ในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยใช้แนวคิดของ คาร์ล มาร์กซ์ ที่มองว่าสังคมไม่ได้อยู่อย่างราบรื่นและกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวกันแต่จะมีความขัดแย้งอยู่เสมอซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งความขัดแย้งมีมานานตั้งแต่ในอดีตโดยเป็นความขัดแย้งทางชนชั้น (Class Conflict) คือระหว่างนายทุนกับทาส จนมาถึงปัจจุบันเป็นความขัดแย้งในระบบสังคมทุนนิยมคือขัดแย้งระหว่างชนชั้นนายทุนที่ครอบครองปัจจัยการผลิตกับชนชั้นแรงงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ สังคมนั้นจึงมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่ทั้งในเรื่องอำนาจ เงินตรา เกียรติยศทำให้เกิดเงื่อนไขบางอย่างภายในสังคมนั้นจนเมื่อความขัดแย้งนั้นมีความตึงเครียดมาก

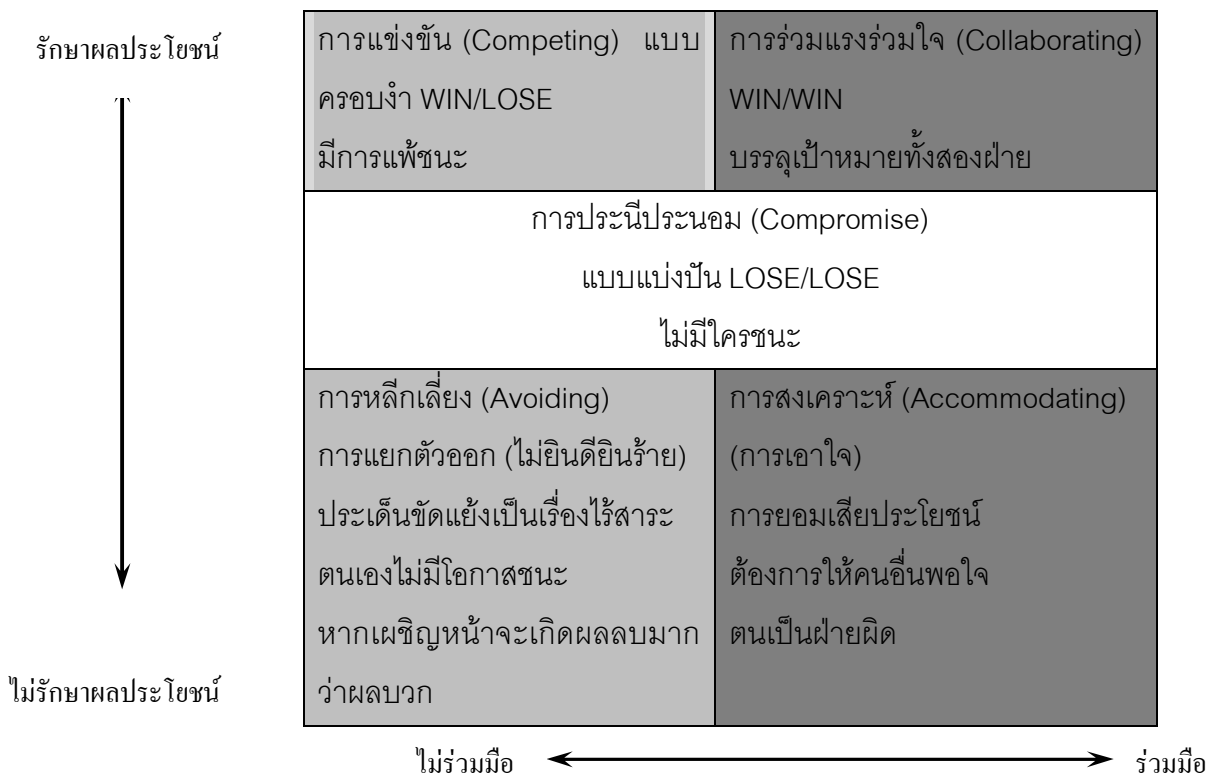
ที่สุด จะเกิดการต่อสู้ระหว่างกลุ่มคนทั้งสองฝ่ายเพื่อรักษาสิทธิของตนขึ้น ทำให้ความขัดแย้งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนสังคมไปสู่การเปลี่ยนแปลง

ในการวิเคราะห์ความขัดแย้งอาจจะใช้วิธีการสร้างแบบจำลองวงกลมความขัดแย้ง (The Circle of Conflict) ซึ่งพัฒนาโดยคริสโตเฟอร์ มัวร์ แห่ง CDR Associates ที่พัฒนามาจากต้นแบบกระบวนการไกล่เกลี่ย (The mediation Process) ของตนเอง ซึ่งมองว่าความขัดแย้งเกิดจากแรงผลักดันดังรูปแบบต่อไปนี้ (Furlong, 2011) คือความขัดแย้งนั้นเกิดจาก

- ค่านิยม ได้แก่ ระบบความเชื่อ ความถูกต้องผิด ดีกับเลว ยุติธรรมกับไม่ยุติธรรม
  - ความสัมพันธ์ ได้แก่ ประสบการณ์ด้านลบในอดีต แบบแผนเฉพาะกลุ่ม การสื่อสารที่ไม่ดีหรือล้มเหลว พฤติกรรมทางลบที่ซ้ำ ๆ
  - ปัจจัยภายนอก / อารมณ์ ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของความขัดแย้ง ปัจจัยทางจิตวิทยาหรือทางกายภาพ
  - ข้อมูล ได้แก่ ขาดข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลผิดพลาด ข้อมูลมากหรือน้อยเกินไป ปัญหาการรวบรวมข้อมูล
  - โครงสร้าง ได้แก่ ข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรทางกายภาพ ปัญหาเรื่องอำนาจ อุปสรรคทางกายภาพ โครงสร้างองค์กร
- ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงที่มาของปัญหาและนำไปสู่การไกล่เกลี่ยที่ถูกจุดมากยิ่งขึ้น

ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งเรื่อง ความขัดแย้ง ของ Farrell and Petersen (1982) ที่กล่าวถึงความขัดแย้งในองค์กรนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งนั้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ดีกว่าเดิม ซึ่งสร้อยตระกูล (2545) ได้นำทฤษฎีความขัดแย้งของ Farrell ไปศึกษาต่อร่วมกับการศึกษาวิจัยของฮอว์ทอร์น (Hawthorne) ในปี ค.ศ. 1930-1940 ซึ่งได้วิเคราะห์เรื่องความขัดแย้งไว้ว่าความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้นมาจากการติดต่อสื่อสารที่ไม่เพียงพอระหว่างบุคคล การไม่เกิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ (Participative Management) หรือความล้มเหลวของภาวะผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการหาสาเหตุของความขัดแย้งและวิธีแก้ไขเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการทำงานในองค์กร ซึ่งมีแนวคิดขัดแย้งแนวคิดเดิมที่มองว่าความขัดแย้งเป็นปัญหาที่ควรกำจัดทิ้ง ในขณะที่แนวคิดใหม่มองถึงการเกิดความขัดแย้งทำให้เกิดการร่วมมือประสานงานเกิดขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงและความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการรักษาความขัดแย้งให้คงไว้ในระดับน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดความมีชีวิตในของกลุ่มหรือองค์กร การวิพากษ์ตนเอง และความคิดสร้างสรรค์ในกลุ่ม

ทำให้เห็นว่าความขัดแย้งนั้นเป็นพลังทางบวกทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและนำไปสู่การพัฒนาองค์กรหรือชุมชนได้



ภาพที่ 2.1 ยุทธวิธีของความขัดแย้ง (ที่มา : สร้อยตระกูล (2545) หน้า 206)

ตามแผนภาพที่ 1 พิจารณาความขัดแย้งบนฐานของความร่วมมือ (Cooperativeness) หรือระดับที่ฝ่ายหนึ่งพยายามตอบสนองความต้องการของอีกฝ่ายหนึ่ง และการรักษาผลประโยชน์ (Assertiveness) หรือระดับความพยายามในการตอบสนองความต้องการของฝ่ายตนเอง ทำให้เกิดยุทธวิธีเพื่อความขัดแย้ง 5 ประเภทดังนี้

1) การแข่งขัน (Competing)

เป็นพฤติกรรมความขัดแย้งที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนเองสูงแต่ความร่วมมือในระดับต่ำ โดยเน้นย้ำความต้องการของฝ่ายตนเองและเพิกเฉยความต้องการของฝ่ายอื่น เรียกว่า ยุทธวิธีแบบใช้พลัง (Forcing Style) หรือแบบการครอบงำ (Dominant Style) ซึ่งควรใช้เมื่อ

- ต้องรีบตัดสินใจอย่างเร่งด่วน
- เมื่อเป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งเมื่อลงมือปฏิบัติแล้วอาจสร้างความไม่พอใจขึ้น
- เมื่อเป็นประเด็นสำคัญมากต่อหน่วยงานและมีความมั่นใจว่าถูกต้อง

- เมื่อต้องกันตัวเองออกจากการถูกเอาเปรียบอย่างไรเหตุผล

## 2) การยอมเสียประโยชน์หรือการสงเคราะห์ (Accommodating)

เป็นพฤติกรรมความขัดแย้งที่ไม่มีการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่มีความร่วมมือโดยที่ฝ่ายหนึ่งพยายามตอบสนองความต้องการของอีกฝ่ายหนึ่งโดยตนเองเสียประโยชน์ วิธีการนี้เป็นวิธีการนิ่งเฉยหรือเรียกว่า การเอาใจ (Appeasement) ซึ่งจะใช้วิธีนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและจะใช้วิธีนี้เมื่อ

- ในสถานการณ์ที่เห็นว่าฝ่ายตนเองผิดและต้องการวิธีการที่ดีกว่าหรือต้องการจะเรียนรู้จากผู้อื่นและต้องการให้ผู้อื่นรู้ว่าตนเองเป็นคนมีเหตุผล

- เมื่อประเด็นมีความสำคัญต่อคนอื่นมากกว่าตนหรือต้องการให้คนอื่นพอใจหรือเพื่อแสดงไมตรีจิตในการที่จะได้รับความร่วมมือจากคนอื่น ๆ

- เพื่อต้องการสร้างความยอมรับจากสังคมในการที่จะแก้ปัญหาที่สำคัญได้สะดวกในอนาคต

- เมื่อการแข่งขันดำเนินต่อไปไม่จบสิ้นและเกิดผลเสียกับตนเองไม่ว่าจะชนะหรือแพ้ก็ตาม

- เมื่อต้องการความสามัคคีและหลีกเลี่ยงความยุ่งเหยิงหรือความแตกแยก

- เพื่อช่วยในการพัฒนาบุคคลากรโดยเปิดโอกาสให้ลองทำหรือเรียนรู้จากความผิดพลาดของตนเอง

## 3) การหลีกเลี่ยง (Avoiding)

เป็นพฤติกรรมความขัดแย้งที่ไม่รักษากำหนดผลประโยชน์และไม่มีความร่วมมือ โดยตนเองจะถอนตัวออกมาและปฏิเสธหรือเพิกเฉยที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ยุทธวิธีนี้ควรใช้เมื่อ

- ประเด็นความขัดแย้งไร้สาระและมีปัญหาอื่นที่สำคัญกว่ารอการแก้ไขอยู่

- เมื่อตนรู้ว่าไม่มีโอกาสชนะหรือเป็นสิ่งนอกเหนืออำนาจตนเอง

- เมื่อการเผชิญหน้าในความขัดแย้งสร้างผลเสียมากกว่าผลดี

- เมื่อต้องการให้คนอื่นลดความโกรธลงจนกระทั่งอยู่ในระดับที่สามารถร่วมงานกันได้

- เมื่อต้องการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมและเชื่อว่าจะได้ผลดีดีกว่าการรีบตัดสินใจในทันที

- เมื่อการใช้วิธีการอื่นได้ผลดีกว่า

#### 4) การร่วมแรงร่วมใจ (Collaborating)

เป็นพฤติกรรมความขัดแย้งที่มีระดับการรักษผลประโยชน์ของตนเองและมีความร่วมมือสูง ซึ่งเป็นพฤติกรรมหาแนวทางในการแก้ไขที่ตอบสนองความต้องการทั้งสองฝ่ายให้เกิดความพึงพอใจ ซึ่งเรียกว่า ยุทธวิธีการแก้ปัญหา (Problem Solving) หรือแบบผนึกรวมเป็นหนึ่งเดียว (Integrative) ซึ่งควรใช้เมื่อ

- ต้องการหาวิธีที่ดีกว่าในการแก้ปัญหาคความขัดแย้งเมื่อแนวคิดทั้งสองฝ่ายมีความสำคัญเกินกว่าจะประนีประนอมได้
- เมื่อต้องการที่จะเรียนรู้ เช่น การทดสอบจุดยืนของตนเองหรือเพื่อที่จะเข้าใจความคิดของผู้อื่น
- เพื่อต้องการผสมผสานความคิดเห็นที่ดีของทุก ๆ ฝ่ายเข้าด้วยกัน เพื่อจะได้วิธีที่ดีกว่าในการแก้ปัญหาคความขัดแย้ง
- เพื่อให้ทุกฝ่ายมีความผูกพันต่อกันโดยผนึกความต้องการของทุกฝ่ายให้เป็นมติเอกฉันท์
- เพื่อที่จะประสานความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกันระหว่างบุคคล

#### 5) การประนีประนอม (Compromising)

เป็นพฤติกรรมความขัดแย้งที่มีการรักษผลประโยชน์และมีความร่วมมือในระดับปานกลาง โดยแนวทางจะเป็นการยอมสละบางอย่างเพื่อให้ได้ผลประโยชน์บางอย่างซึ่งนำไปสู่ความพยายามที่จะให้เกิดการยอมรับทั้งสองฝ่าย เรียกว่าแบบแบ่งปัน (Sharing) ยุทธวิธีนี้ควรใช้เมื่อ

- เป้าหมายของความขัดแย้งอยู่ในระดับปานกลางและไม่คุ้มกับความพยายามที่จะเอาชนะกัน
- เมื่อคู่ขัดแย้งมีอำนาจพอ ๆ กันและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน
- เพื่อให้สามารถตกลงได้ชั่วคราวในประเด็นความขัดแย้งที่ซับซ้อน
- เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่พอยอมรับได้ทั้งสองฝ่ายในเวลาจำกัด
- ใช้เป็นทางสายกลางในการแก้ปัญหาคความขัดแย้ง เมื่อใช้วิธีการแข่งขันหรือการร่วมมือไม่ได้ผล

โดยผลลัพธ์ความขัดแย้งจะเกิดผลตามมาหลายอย่างได้แก่ ความคับข้องใจ ความรู้สึกเป็นศัตรู ความรู้สึกเคารพนับถือ เป็นต้น ซึ่งมีผลให้เกิดความขัดแย้งในอนาคตต่อไป โดยผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากความขัดแย้ง เช่น ระดับการบรรลุเป้าหมายของแต่ละฝ่าย ผลแต่ละอย่าง



เกิดขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับยุทธวิธีในการแก้ไขความขัดแย้ง นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง ทรัพยากรมนุษย์อันได้แก่ ความพึงพอใจ การจูงใจ ความสามัคคีในกลุ่ม ความไว้วางใจ เชื่อใจ ทัศนคติและพฤติกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผลกระทบเชิงบวกจากข้อขัดแย้งที่ได้จากการ ประเมินผลหลังความขัดแย้งซึ่งเป็นผลดีในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรหรือชุมชน เกิดความ สามัคคีในการร่วมกันแก้ไขปัญหา เกิดความคิดใหม่ที่น่าไปสู่การแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่องมาจาก ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ส่วนปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินนั้นส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ป่าไม้ที่มี ชุมชนตั้งอยู่ภายในเขตป่าและการบุกรุกที่ดินเพื่อทำการเกษตร โสภณ ชมชาญ (2548) ได้สรุป สาเหตุและที่มาของความขัดแย้งเรื่องการบริหารจัดการที่ดินไว้ 4 ประการคือ

- 1) นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพคือไม่มีนโยบายที่ชัดเจนที่สามารถนำไปปฏิบัติให้การ ดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- 2) ขาดเครื่องระบบข้อมูลที่ดีคือไม่มีแนวเขตที่ดินป่าไม้ที่แน่ชัด การพิสูจน์เป็นเรื่องที่ยาก และใช้เวลานานในการหาข้อยุติ นอกจากนี้ยังขาดการเชื่อมโยงในระบบข้อมูลที่ดินของหน่วยงาน ภาครัฐกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มที่เข้าไปใช้ประโยชน์
- 3) มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพคือแม้จะมีการกำหนดพื้นที่สงวนและ คุ่มครองจำนวนมากแต่ขาดนโยบาย มาตรการและการกระจายข้อมูลที่ดี ทำให้ไม่สามารถควบคุม การใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินคือรัฐเป็น ผู้ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวในการป้องกันและลดความขัดแย้ง โดยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้เข้ามา มีส่วนร่วม ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบไม่พอใจและหาทางแก้ไขเองจนเกิดข้อพิพาทและความขัดแย้ง ขึ้นมา

เห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาเพื่อลดความขัดแย้งมา ตลอดแต่ไม่สามารถที่แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ทั้ง ๆ ที่มีแนวคิดการมีส่วนร่วมมาเป็นเวลานานแต่ รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรนั้นอำนาจยังอยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว ทำให้นโยบายในช่วงแรก เป็นแบบจากบนลงล่างที่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่ดินของชุมชนได้ ซึ่งในปัจจุบันการกระจายอำนาจ เริ่มลงสู่ชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น จึงควรมีนโยบายหรือโครงการจากล่างขึ้นบนเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วน เสียมีโอกาสเจรจาต่อรองกับภาครัฐซึ่งนำไปสู่การลดความขัดแย้งได้ โดยมีข้อเสนอเพื่อลดความ ขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วม

2) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้อำนวยการความสะดวกในการมีส่วนร่วม

3) พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินในอนาคตควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่นหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย

4) ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อลดความขัดแย้งนั้นทำให้ทราบถึงการใช้วิธีและขั้นตอนการบริหารจัดการที่ดินในอดีตที่เป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวและการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้

#### 2.1.4 แนวคิดการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญ

แนวคิดนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์กลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อม พร้อมทั้งประเมินระดับอิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นเพื่อนำไปสู่การวางแผนในการดำเนินงาน สอดคล้องกับแนวคิดการวางแผนในปัจจุบันที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นไปตามเหตุและผลที่ได้จากการร่วมกันประเมินและเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญนี้ ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า นโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาสามารถกำหนดได้ในบริบททางสังคมที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ซับซ้อนและความเห็นที่แตกต่างกัน อีกทั้งการตัดสินใจในสังคมเกิดขึ้นได้ เมื่อได้มีการวิเคราะห์ประเมินและเจรจาต่อรองกันระหว่างแต่ละฝ่ายในสังคม โดยมีการสร้างความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม ทฤษฎีและแนวคิดการวางแผนในปัจจุบันจึงเน้นที่การมีส่วนร่วมด้วยการสื่อสารและเจรจาหารือกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจไปพร้อมกับการลงทุนทางสังคมและการเมืองในหมู่ประชาสังคม ผลประโยชน์จากการสร้างการมีส่วนร่วมด้วยการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญ จึงไม่จำกัดอยู่เพียงการสร้างประสามติเกี่ยวกับการพัฒนาในอนาคต แต่รวมไปถึงความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละคนแต่ละกลุ่ม เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียและคุณลักษณะของผู้อื่นในสังคม ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญจึงไม่เป็นเพียงเครื่องมือที่นักวางแผนภาครัฐใช้ในการผลักดันนโยบายและแผน แต่เป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้าง

เวทีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในระยะยาว (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550)

นักวางแผนในปัจจุบันจำเป็นต้องเรียนรู้และเข้าใจถึงแนวทางการวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนร่วมสำคัญด้วยเหตุผล 4 ประการดังนี้คือ

1) ความซับซ้อนของการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่เนื่องจากปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงในการวางแผนมีอยู่มากมาย ในด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น อีกทั้งยังมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในด้านอาชีพ อายุ อุดมคติ พื้นเพทางสังคม ฯลฯ นอกจากนี้ ปัจจัยเหล่านี้ยังเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาทำให้การวางแผนพัฒนาและการบริหารจัดการมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

2) คุณลักษณะและเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละพื้นที่ทำให้การวางแผนพัฒนาจำเป็นต้องคำนึงถึงเงื่อนไขและความต้องการเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น จึงไม่มีแนวทางและเครื่องมือที่เป็นสูตรสำเร็จตายตัวในการวางแผนพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดและแนวทางปฏิบัติสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจและการบริหารจัดการ เพื่อให้เป้าหมายแนวคิดและแนวทางการพัฒนาสะท้อนความต้องการและความคาดหวังของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง

การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้นักวางแผนต้องเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนา จากเดิมนักวางแผนเป็นผู้ดำเนินกระบวนการวางแผนเกือบทั้งหมด โดยยึดหลักเหตุผลและเน้นความครอบคลุมของแผน (Rational-comprehensive Model) เป็นการวางแผนที่เน้นการสื่อสารและการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มคนในสังคมมากยิ่งขึ้น

4) แนวทางการปฏิบัติที่เป็นระบบในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน นักวางแผนพัฒนาหลายคนมักคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องง่าย เพียงแค่จัดประชาพิจารณ์หนึ่งหรือสองครั้งก็เพียงพอแล้ว และไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้และความเชี่ยวชาญในวิธีการใด ๆ เป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ในการวางแผนที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการจัดประชาพิจารณ์เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมที่ไม่ได้วางแผนไว้อย่างดีอาจทำให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการวางแผน โดยทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความสับสนและความไม่ไว้วางใจในกระบวนการวางแผน ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการ

ใช้เครื่องมือและวิธีการที่เป็นระบบ มีความเป็นกลาง โปร่งใสและเหมาะสมกับปัจจัยและเงื่อนไข การพัฒนาที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่

วัตถุประสงค์หลักของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญคือ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับ ส่วนได้ส่วนเสียของภาคีการพัฒนา รวมทั้งอิทธิพลที่แต่ละภาคีการพัฒนามีต่อกระบวนการ วางแผน ข้อมูลที่ได้นี้จะประกอบขึ้นในการวางนโยบายและแผนการพัฒนา รวมทั้งการสร้าง ความชอบธรรมให้กับกระบวนการวางแผน ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคีการพัฒนาในระดับต่าง ๆ ได้มี ส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางแผน ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์จะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ได้ใน ขั้นตอนการวิเคราะห์อื่น ๆ ในกระบวนการวางแผน เช่น การวิเคราะห์สถาบันและองค์การ การวิเคราะห์การเมืองในภาพรวม เป็นต้น อีกทั้งยังสามารถนำไปใช้ในการวางแผนปฏิบัติการและ แผนกลยุทธ์ และเป็นกรอบนำในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการสร้างประชาคมเกี่ยวกับ นโยบายและแผนการพัฒนาพื้นที่

ส่วนกระบวนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญ สามารถแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอนดังนี้

- 1) การวางแผนกระบวนการวิเคราะห์ คือการกำหนดเป้าหมายการวิเคราะห์โดยการระบุ บุคคลหรือองค์กรที่จะนำข้อมูลและผลการวิเคราะห์ไปใช้ประโยชน์ สร้างความเข้าใจและลดความ เข้าใจผิดในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 2) การเลือกและกำหนดขอบเขตประเด็นการพัฒนา เพื่อให้สามารถรวบรวมข้อมูลได้ตรง ประเด็นและครอบคลุมพื้นที่ที่กำหนดไว้
- 3) การระบุผู้มีส่วนร่วมสำคัญ ที่ควรครอบคลุมทั้งหมดทั้งในภายในและภายนอก โดยตรง หรือทางอ้อม ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์สะท้อนภาพความเป็นจริงมากขึ้น
- 4) การสร้างตารางผู้มีส่วนร่วมสำคัญ ทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนร่วมสำคัญ ในแต่ละฝ่าย
- 5) การเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูล ตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ จากนั้นจึงเก็บข้อมูล ปฐมภูมิโดยการสังเกตการณ์ภาคสนาม การสัมภาษณ์เจาะลึก เป็นต้น เพื่อที่จะสามารถนำมา วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนร่วมสำคัญได้
- 6) การวิเคราะห์ข้อมูล จะเป็นการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนร่วมสำคัญในแต่ละ กลุ่ม เพื่อหาข้อสรุปทั้งหมด อันได้แก่ ระดับอิทธิพลและความเป็นผู้นำ ระดับความรู้ความเข้าใจ จุดยืน ระดับส่วนได้ส่วนเสีย และการรวมกลุ่มพันธมิตร

7) การนำเสนอผลการวิเคราะห์ ที่จะนำไปสู่การวางแผนหรือการสร้างประชาคมดีในกลุ่มผู้มีส่วนร่วมสำคัญ ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มอันนำไปสู่การลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการวางแผน

อย่างไรก็ตามการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญนี้เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งเท่านั้นที่ใช้ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ แต่ยังมีเครื่องมือและวิธีการอื่น ๆ อีกมากมายที่สามารถนำมาใช้ประยุกต์ร่วมกัน ทำให้เกิดการต่อรองระหว่างผู้มีส่วนร่วมสำคัญและนำไปสู่การลดความขัดแย้งต่อการวางแผนในพื้นที่ได้

ส่วนการใช้ตัวชี้วัดระดับผู้มีอิทธิพลและความเป็นผู้นำในพื้นที่นั้น ได้จากการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินและป่าไม้ของโสภณ ชมชาญ (2554) ที่ได้ระบุกลุ่มผู้มีอิทธิพลจากคำจำกัดความและให้ความหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ป. ที่ระบุกลุ่มผู้มีอิทธิพลเป็นเจ้าของที่ของรัฐ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และนักธุรกิจ สอดคล้องกับศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ได้ระบุตัวผู้มีอิทธิพลในพื้นที่คือผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น ข้าราชการ และกลุ่มนายทุน โดยตัวชี้วัดที่ได้สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

- 1) ระดับการได้รับการยอมรับจากประชาชน
- 2) ระดับการมีอำนาจในการตัดสินใจ
- 3) ระดับความสามารถในการชักจูงประชาชน
- 4) ระดับการเข้าถึงประชาชน
- 5) ระดับการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

จากตัวชี้วัดเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่าในระดับพื้นที่ ผู้นำชุมชนได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอิทธิพลสูง รองลงมาคือข้าราชการในพื้นที่ระดับอำเภอและกลุ่มนายทุนในพื้นที่

## 2.2 นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาเรื่องความขัดแย้งเรื่องที่ดินอยู่เสมอ โดยมีนโยบายหรือโครงการที่แก้ปัญหาเรื่องที่ดินออกมามากมาย ในการศึกษาครั้งนี้ได้ยกนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องมา 3 นโยบาย ได้แก่

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- โครงการสิทธิทำกิน (สทก.) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตรี
- โครงการโฉนดชุมชนจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งร่างโดย คณะอนุกรรมการที่ดินและผ่านการเห็นชอบตามมติคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 (สถาบันวิจัยสังคม, 2548) สาระสำคัญของนโยบายสรุปได้ดังนี้

ก. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายใน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(2) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่า ต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน

(3) พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกรวมแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงาน อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(3) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ โครงการหมู่บ้านป่าไม้และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

(4) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการทำโครงการ

ค. พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ให้กรมป่าไม้และส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ง. ผลการจำแนกประเภทที่ดินตามข้อ ก. (1) และข้อ ข. (1) ให้เสนอคณะกรรมการจัด ที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

จ. การดำเนินงานตามข้อ ข. (3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการ สทก. และโครงการให้สิทธิทำกิน

ฉ. การจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตามข้อ (ง.) ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ใช่ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

ช. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการตามข้อ ก. ถึงข้อ ฉ. โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานงานดูแลและเร่งรัด และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

นโยบายฉบับนี้ ได้มีผลให้มีการดำเนินการโครงการจำแนกประเภทที่ดินโดยละเอียดเร่งรัดโครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) และมีการบินถ่ายภาพทางอากาศในพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในปีพ.ศ. 2526 - 2528 พื้นที่ที่ผ่านการจำแนกประเภทที่ดินและจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบให้กับกรมที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจัดให้แก่ราษฎรในระยะต่อมา

2) โครงการสิทธิทำกินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555) ได้กล่าวเกี่ยวกับโครงการสิทธิทำกินไว้ดังนี้

สิทธิทำกิน (สทก.) คือที่ดินในเขตป่าสงวนและเป็นป่าไม้เสื่อมโทรม ต้องเป็นพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้ว จึงประกาศเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น สทก. จึงเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ โดยกรมป่าไม้เป็นผู้อนุญาตและทำการรังวัด ไม่สามารถซื้อขายได้ แต่ตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาทได้ โดยเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 มีมติคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง ไม่ไปแผ้วถางอีกต่อไป ตามแนวทางพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

กรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการให้สิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มานับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525 ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพ สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือดร้อน และโดยมีที่อยู่เป็น

หลักแหล่งซึ่งความตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการรับรองว่าสิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้กับราษฎรนั้นเป็นไปตามกฎหมาย

หนังสือ สทก. ที่มอบให้ราษฎรจะลงนามอนุญาตโดยผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นตั้งอยู่ มีลักษณะดังนี้

- แบบที่ 1 เรียกว่า “หนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ” หรือแบบ สทก.1ก. เป็นหนังสืออนุญาตให้ครั้งแรก มีอายุการอนุญาต 5 ปี ขนาดเนื้อที่อนุญาตให้ตามที่ครอบครองอยู่จริง แต่ไม่เกิน 20 ไร่ ต่อครอบครัว ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตเมื่อครบกำหนดการอนุญาตให้ครั้งแรก จะเปลี่ยนหนังสืออนุญาตให้เป็นตามแบบ สทก.2 ก

- แบบที่ 2 แบบ สทก.2 ก ออกให้สำหรับผู้ที่ได้รับ สทก.1 ก มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไข กรมป่าไม้จะออกหนังสือฉบับนี้ให้เพื่อมีสิทธิทำกินในที่ดินเดิมต่อไปซึ่งไม่เกิน 20 ไร่ ต่อครอบครัว (โดยจะเรียกเก็บหนังสือ สทก.1 ก ด้วย) มีอายุการอนุญาต 5 ปี และต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตให้อัตราไร่ละ 20 บาท (ต่อหนึ่งคราวการอนุญาต) เมื่อครบกำหนดก็จะมีพิจารณาต่ออายุให้

- แบบที่ 3 เรียกว่า “หนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ” หรือ แบบ สทก.1 ข เป็นหนังสืออนุญาตที่ออกให้แก่ราษฎรผู้ที่ได้รับ สทก.1 ก หรือ สทก.2 ก ที่ครอบครองพื้นที่เกิดกว่า 20 ไร่ และมีความประสงค์จะปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเนื้อที่ไม่เกิน 35 ไร่ ต่อครอบครัว มีอายุการอนุญาตคราวละ 10 ปี และจะต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตให้อัตราไร่ละ 20 บาท ทั้งนี้ราษฎรจะต้องปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าไร่ละ 25 ต้น เมื่อครบกำหนดเวลาการอนุญาตก็สามารถต่ออายุได้

จากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ยังมีภาระตกค้างอยู่เกือบทุกหน่วยงาน การจัดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นจำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบ สทก. ต่อไป แต่ให้ชะลอการแจกเอกสาร สทก. ในระยะเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยให้เตรียมการด้านอื่น ๆ ไปก่อน สำหรับพื้นที่ที่ยังเหลือของโครงการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ใช้ผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นหลัก ให้ปรับปรุงระบบแผนที่ให้เป็นระบบเดียวกับกรมที่ดิน เมื่อได้รับผลการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว ให้เร่งรัดดำเนินการในพื้นที่ที่เหลือให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยให้แก้ไขความแตกต่างและปัญหาที่มีอยู่ในโครงการจัดที่ดินในปัจจุบัน คือ



(1) สิทธิในดิน ในปัจจุบันมีการออกหนังสือสำคัญแก่เกษตรกร หรือสมาชิกนิคม  
ในลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

หน่วยงาน	หนังสือสำคัญที่ออกให้
- กรมที่ดิน	น.ส.3 / โฉนด
- กรมประชาสงเคราะห์	น.ค. / น.ส.3 / โฉนด
- กรมส่งเสริมสหกรณ์	กสน. / น.ส.3 / โฉนด
- ส.ป.ก.	ส.ป.ก. 4-01
- กรมป่าไม้	สทก.1

(2) ความแตกต่างในด้านการพัฒนาของรัฐ

(3) ขนาดที่ดินที่แบ่งให้กับสมาชิกหรือเกษตรกรในท้องที่เดียวกันแตกต่างกัน

การแก้ไขความแตกต่างนี้ จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขทั้งกฎหมาย ระเบียบ มติต่าง ๆ ตลอดจนการปรับปรุงองค์กรในการบริหารให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

3) โครงการโฉนดชุมชนจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (สำนักงานการปฏิรูป, 2555)

วันที่ 20 ตุลาคม 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเรื่องร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน) ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วนแล้วดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการประสานงานและจัดโฉนดชุมชนตามร่างข้อ 10 จะต้องไม่ขัดกับอำนาจการจัดการที่ดินของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการประสานงานและจัดโฉนดชุมชน โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังขึ้นใหม่และให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องใช้ในการดำเนินการจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณอีกครั้ง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้เสนอไว้ดังนี้

(1) ด้วยนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรี หัวหน้าส่วน

ราชการที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนภาคประชาชนเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ และงบประมาณในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนโยบายรัฐบาลตามข้อ 4.1 และข้อ 4.2

(2) คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้มีคำสั่งที่ 1/2552 ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2552 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน โดยมีรัฐมนตรีประจำ สำนักราชเลขาธิการ (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนส่วน ราชการที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนภาคประชาชน เป็นอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ศึกษา แนวทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ เพื่อรองรับนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน ของรัฐบาล ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษาแนวทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และ ดำเนินงาน ตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาในเรื่องการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกร ยากจนและชุมชน ที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบโฉนดชุมชน เพื่อให้ประชาชนซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน แต่ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับโดยเฉพาะ จึงก่อให้เกิด ความไม่มั่นคงในการดำเนินงาน และขาดองค์การกลางที่เป็นเจ้าภาพรวมทั้งขาดการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการที่ชัดเจนในการดำเนินงาน

(3) คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดให้มีการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของภาค ประชาชน และภาครัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรและประชาชนที่ยากจน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นและเสนอแนะในกระบวนการ ดำเนินการตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดินของรัฐบาล ซึ่งผลการสัมมนาสรุปได้ว่า การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนของรัฐบาลจะเป็นการแก้ปัญหาความ ชัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในกรณีที่มี การแย่งชิงสิทธิครอบครอง การอ้างการ ครอบครองอยู่ก่อน การบุกรุกพื้นที่ของรัฐที่ดำรงสภาพความชัดเจนอยู่ในปัจจุบันได้ ซึ่ง การดำเนินการในเรื่องโฉนดชุมชนในระยะยาวจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่ การตรากฎหมายย่อมต้องใช้เวลาพอสมควรไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนของฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น สมควรแก้ปัญหาในเบื้องต้นโดยการกำหนดระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนขึ้นเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติไป พลังก่อน

ส่วนสาระสำคัญของร่างระเบียบ มีดังนี้

(1) กำหนดนิยามคำว่า "โฉนดชุมชน" หมายความว่า สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล (ร่างข้อ 3)

(2) กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการประสานงานและจัดโฉนดชุมชน" เรียกโดยย่อว่า "ปจช." และกำหนดอำนาจบทบาทหน้าที่ของ ปจช. เช่น เสนอนโยบาย แผนงานและงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ (ร่างข้อ 5 และร่างข้อ 8)

(3) กำหนดคุณสมบัติกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างข้อ 6 และร่างข้อ 7)

(4) กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ประสานนโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้สำเร็จเป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และติดตามประเมินผลและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างข้อ 9)

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (ร่างข้อ 10)

(6) กำหนดให้มีคณะกรรมการชุมชนเพื่อกระทำการแทนในนามของชุมชน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน (ร่างข้อ 12 และร่างข้อ 13)

(7) กำหนดให้ในกรณีที่มีการกระทำผิดเงื่อนไขที่ให้ไว้ของชุมชนที่ได้รับสิทธิให้หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของ ปจช. มีอำนาจยกเลิกโฉนดชุมชนได้ (ร่างข้อ 14)

(8) กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ภายในหกสิบวันนับแต่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และกำหนดให้มีพื้นที่นำร่องในการดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ระเบียบนี้ ใช้บังคับ (ร่างข้อ 15)

หลังจากมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 นี้ ทำให้มีหลายชุมชนได้เข้าร่วมและยื่นขอโฉนดชุมชนเพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการเข้าไปใช้ทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ทับซ้อนกับที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ อันได้แก่ พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

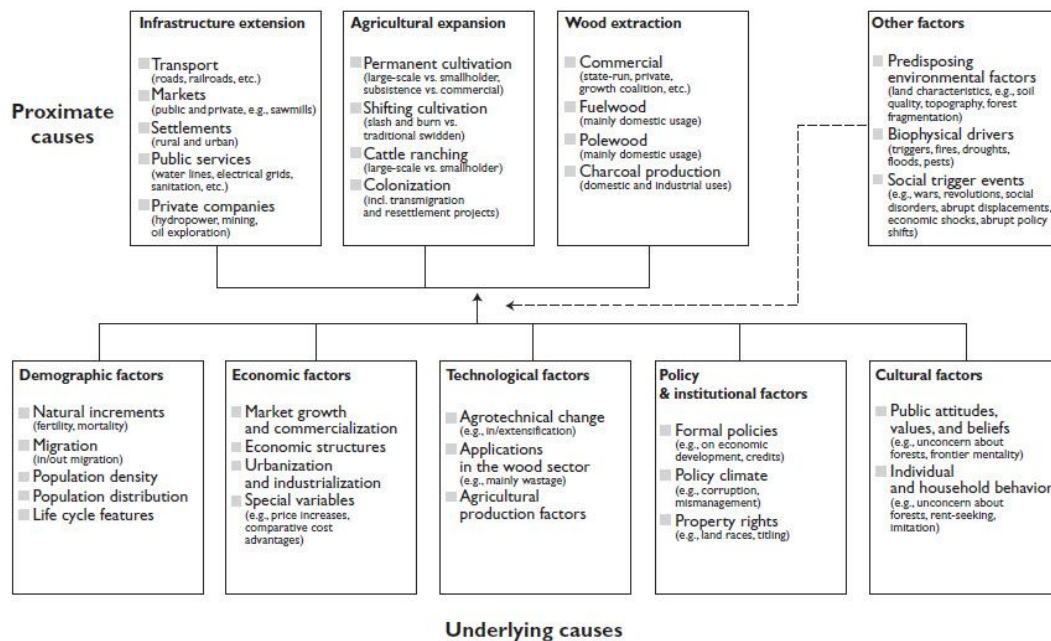
จากนโยบายและโครงการที่ได้ยกตัวอย่างมานั้น จะเห็นได้ว่าภาครัฐมีความพยายามควบคุมทรัพยากรป่าไม้โดยการส่งเสริมการอนุรักษ์ป่าไม้และส่งเสริมด้านเกษตรกรรมเพื่อสร้างรายได้ให้กับครอบครัวเกษตรกร แต่นโยบายดังกล่าวก็ติดขัดในเรื่องการบังคับใช้และการละเมิดสิทธิเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขในหลาย ๆ พื้นที่ที่มีความขัดแย้งสูงได้

### 2.3 งานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมข้อมูลเอกสารงานวิชาการ บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำมาสนับสนุนและเพิ่มเติมงานวิจัยในครั้งนี้ให้สมบูรณ์ โดยเริ่มจากบททบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ก่อนจะนำไปสู่การสร้างเครื่องมือขึ้นเพื่อให้เกิดความแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น และเกิดความเข้าใจร่วมกันกับทุก ๆ ฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เพื่อนำสู่การร่วมกันแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่มีทิศทางไปทางเดียวกัน

จากการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่ต่าง ๆ นั้น ในประเทศไทยมีการศึกษาอยู่หลายพื้นที่เช่นกันและมีการศึกษามานานพอสมควร ได้แก่

การศึกษาปัญหาของความขัดแย้งเรื่องพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ทำกิน World Bank (2006, 18-22) ได้สรุปไว้ว่าตัวการที่ทำให้เกิดปัญหาพื้นที่ป่าไม้ลดลงและเกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินมาจากการขยายโครงข่ายการคมนาคม ขยายพื้นที่เกษตรกรรม และการตัดไม้เพื่อการค้า ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่มีตัวประกอบอีกมากมายที่เป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการลดลงของป่าไม้ เช่น ด้านประชากร เศรษฐกิจ เทคโนโลยี การเมืองและสถาบัน และอื่น ๆ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการที่ดินนั้นเกิดความขัดแย้งขึ้นมากมายจากกลุ่มคนหลาย ๆ กลุ่มที่มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งจำเป็นต้องให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น



ภาพที่ 2.2 การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน (ที่มา World Bank, 2006, p 20)

จากนั้นได้มีการศึกษาต่อ World Bank โดย Segnestam (2002) เรื่องตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการปรึกษาหารือ ซึ่งมีทั้งหมด 9 ตัวชี้วัดด้วยกันคือ

- สัดส่วนของพื้นที่ปกคลุมด้วยป่า
- อัตราส่วนของพื้นที่หวงห้ามเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพต่อพื้นที่ทั้งหมด
- การใช้พลังงาน (น้ำหนักของน้ำมันดิบเป็นกิโลกรัม) ต่อ 1 ดอลลาร์ GDP (PPP)
- การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (ต่อหัว)
- การใช้พลังงานไอโซนในการสลายสาร CFCs
- สัดส่วนของประชากรในการใช้เชื้อเพลิงที่เป็นของแข็ง
- สัดส่วนของประชากรมีความยั่งยืนในการเข้าถึงแหล่งน้ำทั้งในเมืองและชนบท
- สัดส่วนของประชากรในเมืองที่มีการเข้าถึงระบบสุขภาพที่ดี
- สัดส่วนของประชากรที่เข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างปลอดภัยมั่นคง (เป็นเจ้าของหรือผู้เช่า)

โดยตัวชี้วัดทั้ง 9 ข้อนี้ได้มาจากการเลือกเกณฑ์ที่สำคัญและถูกจัดว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ซึ่งมีความสำคัญในการวางแผนการพัฒนาในพื้นที่

ส่วนในประเทศไทยได้มีการทำการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินโดย ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ (2548) ได้สรุปสถานการณ์ความขัดแย้งเรื่องที่ดินของประเทศไทยว่าปัญหาสำคัญเกิดจากการประกาศเขตเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย รองลงมาเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ปัญหาของนโยบายส่งเสริมการ

ปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน การใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของทหาร ตามลำดับ โดยปัญหาเหล่านี้ภาครัฐได้พยายามแก้ไขแต่ก็มีปัญหาตามมามากมาย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีหลายหน่วยงานและข้อบังคับแตกต่างกันจนทำให้เกิดความสับสนและล่าช้าในการดำเนินงานแก้ไขข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน นโยบายแก้ไขของภาครัฐเป็นปัญหาระดับโครงสร้างที่กระทบถึงผลประโยชน์และโครงสร้างการถือครองที่ดิน เป็นต้น

ส่วนภาคประชาชนก็มีการพยายามแก้ปัญหาเช่นกัน ได้แก่ การร้องเรียนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการก่อตั้งเป็นเครือข่ายในกรณีที่ประสบปัญหาเดียวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐ เป็นต้น โดยบทสรุปจากการศึกษาพบว่าจากการที่วิธีการแก้ไขปัญหาที่ไม่ได้เกิดจากการตกลงร่วมกันทั้งสองฝ่ายทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ซึ่งข้อเสนอแนะของงานวิจัยชิ้นนี้ได้เห็นควรให้พัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรชาวบ้านและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหานั้น

สอดคล้องกับการศึกษาเรื่องพื้นที่อนุรักษ์และการพัฒนาในประเทศไทยของ International Centre for Environmental Management หรือ IEM (2003, p. 35) ว่าการแก้ไขปัญหามลพิษทางธรรมชาติในช่วงแรกเกิดจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวที่ต้องการขยายพื้นที่ป่าให้เพิ่มขึ้นจนเกิดปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนที่อาศัยอยู่ก่อน ทำให้จำเป็นต้องเกิดการก่อตั้งพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นและมีให้มีการบริหารจัดการร่วมกันกับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ โดยชุมชนจะต้องสร้างกลไกขึ้นมาบริหารจัดการ สร้างกฎระเบียบขึ้นมาดูแลรักษาทรัพยากรซึ่งในอนาคตสามารถผลักดันเป็นป่าชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมายได้

การที่ภาครัฐให้อำนาจชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองนั้นสอดคล้องกับสอดคล้องกับการศึกษาของบรรพต มาลีหวล (2544) ได้ทำการศึกษานโยบายของรัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าไม้ ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พบว่าชาวบ้านยังมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่ม รวมไปถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และนโยบายของรัฐยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และปัจจัยที่ผลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์นั้น ได้แก่ อาชีพหลัก ขนาดถือครองที่ดิน ความรู้ความเข้าใจการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นมากที่ภาครัฐต้องเข้ามาส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนโดยการประชาสัมพันธ์ด้าน

อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สร้างองค์ความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

ในการศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินนั้น ดวงมณี เลาวกุล (2553) ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายรัฐกับการกระจายการถือครองที่ดินในปัจจุบันที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรรวมไปถึงปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยของคนยากจน การที่ภาครัฐจะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องมีมาตรการและเครื่องมือหลายด้านในการออกเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดิน เครื่องมือที่ใช้นั้นมี 3 อย่างด้วยกันได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การจัดตั้งธนาคารที่ดิน และโฉนดชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมายคือลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินและเกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน โดยเฉพาะการจัดตั้งธนาคารที่ดินและการทำโฉนดชุมชน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชน รัฐ และเอกชน เข้ามาช่วยกันแก้ไขปัญหาที่ดินเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนซึ่งการที่นโยบายเหล่านี้จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการผลักดันและดำเนินการจากภาครัฐว่ามีความจริงจังมากน้อยเพียงใด ประเด็นนี้สอดคล้องกับงานเขียนของ Neef (2005) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมในการสร้างความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าจำเป็นต้องมีกลไกการมีส่วนร่วมและเครื่องมือบางอย่าง เช่น แผนที่ ระบบพิภพทางภูมิศาสตร์ ฯลฯ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

แต่การศึกษาของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2553) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของโฉนดชุมชน มองว่าการบริหารจัดการที่ดินทำกินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันของภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ การออกเอกสารสิทธิถือครองที่ดินยังเป็นปัญหาเรื้อรังตลอดมาทั้งในเรื่องความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินและสิทธิในการถือครองที่ดิน ทำให้ประชาชนหลายครอบครัวยังคงมีการบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าเพื่อทำมาหากิน ซึ่งการมีโฉนดชุมชนนั้นทำให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินและมีฐานะยากจนได้มีพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ แต่ชุมชนจะมีหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการร่วมกันทั้งเรื่องการครอบครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมไปถึงการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนไม่ให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น การที่ให้สิทธิแก่ชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมของแต่ละชุมชน ถือเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐไปด้วยในตัว ทำให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากขึ้นทั้งภาครัฐและท้องถิ่น

นอกจากงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการจากภาครัฐแล้วยังมีการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นที่ศึกษาโดย มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ (2555) ที่กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มองเรื่องสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นเป็นของชุมชน แต่ติดขัดในเรื่องของอำนาจทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพ.ศ. 2550 มาตรา 290 ที่บัญญัติไว้ดังนี้

“เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(๒) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่ออารงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

แม้ภาครัฐจากส่วนกลางจะมอบอำนาจให้ดูแลบริหารจัดการแต่ยังติดขัดในเรื่องการประสานงานหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ ทำให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ล่าช้าเนื่องจากต้องส่งเรื่องเข้าสู่หน่วยงานที่รับผิดชอบก่อนจึงจะสามารถทำการแก้ไขปัญหาได้ เช่น ปัญหาความล่าช้าการพิสูจน์สิทธิที่ดินของกรมป่าไม้เกี่ยวกับชุมชนที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติ ระบบฐานข้อมูลจากส่วนกลางที่ต้องกระจายสู่ท้องถิ่น หรือการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ชุมชนเป็นต้น ซึ่งภาครัฐควรจะทำโอนอำนาจและงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่รวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที

ส่วนปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่นั้นมีหลายงานวิจัยเช่นกันได้แก่ งานวิจัยของ วสันต์ กล่อมจินดา (2544) ที่ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของราษฎรในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยด้านศึกษาด้านสภาพทางเศรษฐกิจสังคม การถือครองที่ดินและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อหาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของราษฎรในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของราษฎรนั้นได้แก่ ระดับการศึกษา สถานภาพทางสังคม และความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ส่วนประเด็นสำคัญยังเป็นเรื่องการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมองค์ความรู้ให้แก่ราษฎรในพื้นที่ ร่วมมือกันวางแผนการจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มศักยภาพป่าไม้และเกิดประโยชน์สูงสุดและสร้างความยั่งยืนให้กับชุมชนที่อยู่รอบ ๆ พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์มากขึ้น



จากผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับการศึกษาของ ศิริวรรณ วัชรพงศ์ (2546) ศึกษาหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยศึกษาถึงปัจจัยด้านลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อหาความสัมพันธ์ในทุก ๆ ด้านกับความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ซึ่งพบว่าประชาชนมีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมกันแก้ไขปัญหา รวมไปถึงการวางแผนดำเนินงานซึ่งระดับการศึกษา สถานภาพทางสังคมและองค์ความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศร่วมกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เพื่อลดปัญหาและสามารถป้องกัน แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้

แตกต่างกับการศึกษาของ สุเทพ เกตุเวชสุริยา(2548) ได้ทำการศึกษาระดับความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎรท้องถิ่นตามโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมของอุทยานแห่งชาติเขาแหลม จังหวัดกาญจนบุรี โดยศึกษาถึงปัจจัยต่างที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎรท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจและสังคม พบว่าราษฎรส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้มีมานานแล้ว แต่ยังไม่เกิดความร่วมมือกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ป่า จึงจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเพิ่มการให้ความรู้เรื่องการอนุรักษ์แก่ราษฎรและสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้

นอกจากนี้ยังรวมไปถึงเรื่องการพัฒนาสิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรที่อยู่ในเขตอุทยานด้วยเนื่องจากส่วนใหญ่ประชาชนต้องการเอกสารสิทธิ์ที่ทำกินในพื้นที่เพื่อลดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้รวมไปถึงการร่วมกันกำหนดแนวเขตพื้นที่เขตอุทยานเพื่อกันพื้นที่ถือครองทำกินของราษฎรออกจากกันอย่างชัดเจนและเปิดโอกาสให้บริหารจัดการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของทุกฝ่าย จากการศึกษาเรื่องปัจจัยนี้ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนนั้นคือ ระดับการศึกษา รายได้ค่าครองชีพ การถือครองที่ดิน การได้รับข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ และการได้รับการส่งเสริมกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจในการเข้ามา มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ทำให้เห็นว่าการศึกษาที่มีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้นมีความสำคัญยิ่ง

ในกรณีงานวิจัยของ อมราวดี เหมาคม (2528) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของราษฎรรอบอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ในเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติ พบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่มีการตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 15 ปี มีการติดตามข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติอยู่เสมอโดยเฉพาะทางวิทยุซึ่ง

ทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดีพอสมควร ซึ่งจากการศึกษาพบว่าระดับการศึกษา อายุ และสถานภาพทางเศรษฐกิจไม่ได้มีความสัมพันธ์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีเพียงประเด็นเรื่องการประชาสัมพันธ์ที่ดีเท่านั้นที่มีผลต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชน ดังนั้นควรมีการส่งเสริมความรู้และประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ เพราะที่ผ่านมาปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อทำเป็นที่ทำกินยังมีตลอดและเจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าไปดูแลรักษาได้ทั่วถึง จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่องการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และร่วมมือในการอนุรักษ์ ป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกอีกโดยเด็ดขาด

การศึกษาในช่วงแรกยังใช้เพียงเทคนิคการเข้าไปสัมภาษณ์และวิเคราะห์จากแบบสอบถาม บางครั้งประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้กระบวนการมากกว่านี้ จนกระทั่งเริ่มมีการนำเครื่องมือเทคนิคใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น การนำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เข้ามาช่วยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานวิจัยของจินตนา อมรสงวนสิน (2551) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยนำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการดำเนินการศึกษา โดยจัดทำเป็นฐานข้อมูลด้านสังคมเชิงพื้นที่สำหรับกำหนดแนวกันชนในการจำแนกหมู่บ้านและประชากรเป้าหมายที่ศึกษาเพื่อทำการเก็บข้อมูลด้านการมีส่วนร่วม สร้างองค์ความรู้เรื่องพื้นที่และเทคนิคการเก็บข้อมูลให้กับประชาชน

จากการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ป่าไม้ยังต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐในการกระจายอำนาจให้กับชุมชนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันดูแลรักษาป่าเนื่องจากการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่สามารถแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ป่าได้ ดังนั้นการให้โอกาสชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าได้ โดยสร้างองค์ความรู้ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นของตนรวมถึงสร้างความตระหนักถึงภัยจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การวางแผนการจัดการพื้นที่ป่าไม้อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

เช่นเดียวกับงานวิจัยของ แพรวพรรณ เหมวรรณ (2552) ได้นำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เข้ามาเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา จังหวัดน่าน โดยการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ให้กับประชาชนในพื้นที่เพื่อปรับฐานความรู้ให้ได้รับการยอมรับทางวิชาการ เมื่อฐานความรู้ระหว่างประชาชนและภาครัฐมีระดับที่เท่ากันแล้วจึงร่วมกันวางแผน

บริหารจัดการที่ดินในเขตอุทยานร่วมกัน ทั้งเรื่องการเดินแนวเขตกันพื้นที่ทำกินของชุมชนออกจากเขตอุทยาน การทำแผนที่และโมเดลเพื่อให้ชาวบ้านและภาครัฐเข้าใจในแนวเขตตรงกัน การจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมกันสร้างกฎระเบียบร่วมกัน แสดงให้เห็นว่าการสร้างองค์ความรู้ให้กับชาวบ้านถือเป็นเรื่องสำคัญในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับชาวบ้านในชุมชนและเมื่อชาวบ้านมีความเข้าใจในองค์ความรู้ก็สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนของตนเองได้ภายใต้พื้นที่อันจำกัดอยู่ในเขตอุทยาน ซึ่งสามารถลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนทั้งยังสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายและที่นำลงไปปฏิบัติในพื้นที่โดยศึกษากระบวนการที่เกิดขึ้น แล้วติดตามผล ปรับปรุง และพัฒนากำหนดแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้ง เช่น จากการศึกษาของ จันทนา อินทปัญญา และคณะ (2551) ที่ได้ทำการวิจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและแก้ไขปัญหาความยากจนของประชากรในบริเวณพื้นที่รอบวนอุทยาน โดยทำการศึกษาสภาพปัญหาของชุมชนโดยรอบ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และแก้ปัญหาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเสนอเป็นแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะเริ่มจากการสร้างเครือข่ายและจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของวนอุทยานและชุมชน รวมไปถึงการสร้างองค์ความรู้เรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้กับประชาชนในพื้นที่ การสร้างเครือข่ายเยาวชนเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีต่อธรรมชาติและเป็นแนวร่วมสำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชนในระยะยาวเพื่อให้ชาวบ้านสามารถประกอบอาชีพและหารายได้ที่มั่นคงกว่าเดิมได้

เช่นเดียวกับกรมทรัพยากรน้ำ (2552) ได้ทำการศึกษาตามโครงการการเสริมสร้างและพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำ โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างและพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ พื้นฟู และบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำที่สอดคล้องกับความต้องการและบริบทของชุมชน รวมไปถึงการร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำร่วมกัน ซึ่งผลการศึกษาพบว่าประชาชนในพื้นที่มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำได้ มีการริเริ่มและดำเนินการที่ทำโดยชุมชนในเรื่องของการอนุรักษ์ดูแลรักษาทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำ การสร้างองค์ความรู้ร่วมกันและถ่ายทอดสู่คนในชุมชนเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ทรัพยากร ตลอดจนเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำให้รับรู้กันทั่ว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่แนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรและขยายผลต่อไปในพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ ทั้งนี้จะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการศึกษาให้เข้ากับแต่ละพื้นที่เนื่องจากความแตกต่างในด้านภูมิโนเวศ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ นโยบายของภาครัฐและระดับความร่วมมือของประชาชน รวมไปถึงการคำนึงถึงความอ่อนไหวของพื้นที่ในการดำเนินงานอีกด้วย

ส่วนการศึกษาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2552) ที่ได้ทำการศึกษาและเสนอแนวทางและมาตรการในการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยต้องการแนวทางและมาตรการในการกระจายการถือครองที่ดินที่เกิดจากการเข้ามามีมีส่วนร่วมของทุก ๆ ฝ่าย โดยการศึกษาได้ชี้ให้เห็นความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในแนวทางที่ยั่งยืนที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรที่ยากจนในประเทศ โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรที่ยากจน โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบเชิงซ้อน หรือโฉนดชุมชน ให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าซึ่งถือเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอีกด้วย แนวทางการกระจายการถือครองที่ดินนี้จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบการปฏิรูปที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดิน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ World bank (2006) ในเรื่องการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (Sustainable Land Management) ที่ได้กล่าวถึงการที่ภาครัฐได้ใช้แนวทางมุ่งเน้นพัฒนาทางเศรษฐกิจจนทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่เกษตรเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตจนเกิดปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม จึงจำเป็นต้องมีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้ามาร่วมในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับภาครัฐ โดยให้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นแก่ชุมชนท้องถิ่นและรัฐทำหน้าที่สนับสนุนและระดมให้อยู่ในกรอบที่วางไว้ ทำให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา ได้แก่ การศึกษาทุนทางสังคมกับการจัดการความรู้สู่ชุมชนพึ่งตนเองที่ตำบลศิลาแลง อำเภอบัว จังหวัดน่าน ของกมลวรรณ วรรณธำ โดยได้ศึกษาตามแนวคิดของ Nahapiet และ Ghoshal (Nahapiet, T., & Ghoshal, S. 1998 อ้างถึงใน กมลวรรณ วรรณธำ, 2553) ที่ได้พูดถึงระบบทางสังคมที่แบ่งเป็น 3 มิติ คือ มิติโครงสร้าง มิติความรู้ และมิติความสัมพันธ์ ซึ่งได้สรุปไว้ว่าตำบลศิลาแลงมีมิติโครงสร้างที่มีเครือข่ายทางสังคมและปฏิสัมพันธ์ทางสังคมแบบเครือข่าย เป็นสังคมขนาดเล็ก ทำให้ความสัมพันธ์ในชุมชน

เหนียวแน่น มีความร่วมมือกันบริหารจัดการที่เข้มแข็งทั้งภายในและภายนอก ส่วนมิติตามรู้ ชุมชนได้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการทำลายป่าและตระหนักถึง ประโยชน์ของการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยงานวิจัยนี้ยังเป็นเพียงการศึกษาทุนทางสังคมที่เป็นที่มาของ การเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองในชุมชนและพัฒนาขึ้นเป็นองค์กรท้องถิ่น ส่วนการศึกษาของ ลำแพน จอมเมือง (2540) ได้ศึกษาถึงบทบาทของธุรกิจชุมชนที่มีผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน ในการจัดการป่าชุมชน ได้มุ่งเน้นศึกษาในเรื่องของการรวมตัวกันของกลุ่มสตรีทอผ้าที่นำมาสู่ ความมั่นคงของเศรษฐกิจในชุมชนทำให้ชุมชนมีความมั่นคงและทำให้เกิดความเข้มแข็งในการ จัดการป่าชุมชน โดยธุรกิจชุมชนนี้จะสร้างผลประโยชน์ต่อชุมชนในระยะยาวทำให้เกิดการพัฒนา องค์กรท้องถิ่นและสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มองค์กรมากขึ้น

จากงานวิจัยทั้งสองนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดย เน้นประเด็นเรื่องต้นทุนทางสังคมและองค์กรที่สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนนำไปสู่ความ เข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่น แต่ยังคงขาดในเรื่องของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งในการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญห ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่

เมื่อสรุปจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชนที่ส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เอกชนและประชาชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เกิดผลกระทบต่อทุกฝ่ายน้อยที่สุดหรือในระดับที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ซึ่งทำให้เห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรนี้ไม่ได้เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยัง ต้องการภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อให้การใช้ทรัพยากรในพื้นที่ให้เกิด ประโยชน์ต่อชุมชนสูงสุด แต่สิ่งที่ไม่ได้กล่าวถึงในเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้นที่เกี่ยวกับ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการศึกษาถึงกลไกภายในที่เกิดจากการบริหารจัดการของ ชุมชนที่ก่อตั้งองค์กรท้องถิ่นขึ้นมาขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่ โดยดึงประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นมีทิศทางและแนวโน้มเปลี่ยนแปลงตาม ทำให้ประเด็นการศึกษานี้ น่าสนใจและต้องการ คำตอบเพื่อสามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการที่ดินที่มีการทับซ้อนของแนวเขตระหว่างเขต อุตสาหกรรมแห่งชาติกับที่ทำกินของชุมชนในพื้นที่อื่น ๆ และสามารถบูรณาการนำกลไกขั้นตอนการมี ส่วนร่วมของประชาชนในกรณีศึกษานี้ไปใช้พัฒนาประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ที่ประสบปัญหา ลักษณะเดียวกันนี้ได้

## 2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวความคิด เอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วม สามารถนำมาสร้างกรอบของงานวิจัยครั้งนี้โดยได้ประยุกต์จากแนวความคิดเรื่องความขัดแย้ง ของ Farrell and Petersen (1982) แนวความคิดที่ว่า ความขัดแย้งนั้นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่การเข้าไปศึกษาความขัดแย้งนั้นก็เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ดีกว่าเดิม ซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นมุมมองใหม่ต่างจากแนวคิดเดิมที่มองว่าความขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องกำจัดออกไป โดยแนวคิดเรื่องความขัดแย้งของ Farrell นั้น มองว่าความขัดแย้งที่เกิดทำให้เกิดการร่วมมือประสานงานกันเกิดขึ้น การเกิดเปลี่ยนแปลงและความคิดสร้างสรรค์เพื่อนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาองค์กรให้ดีขึ้น และการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในพื้นที่ ตลอดจนความเชื่อที่ถ่ายทอดรูปแบบการอนุรักษ์ธรรมชาติของชุมชนจากอดีตตกทอดมาถึงปัจจุบัน รวมไปถึงการศึกษาความเปลี่ยนแปลงทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม ที่นำไปสู่การก่อตั้งองค์กรท้องถิ่นมาบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากระบวนการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนในประเด็นเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนและผลที่เกิดขึ้นโดยเน้นในเรื่องการแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่ ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้ทฤษฎีการมีส่วนร่วม, ทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม และการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นแนวทางในการศึกษา ตลอดจนถึงการทบทวนงานวิจัยเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยกรอบการวิเคราะห์คือการวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ การบริหารจัดการของชุมชนแล้วจึงวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในพื้นที่เพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนนี้สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ได้อย่างไร แล้วผลของความขัดแย้งภายในพื้นที่เป็นอย่างไรหลังจากมีการแก้ไขปัญหา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 2.3 ดังนี้

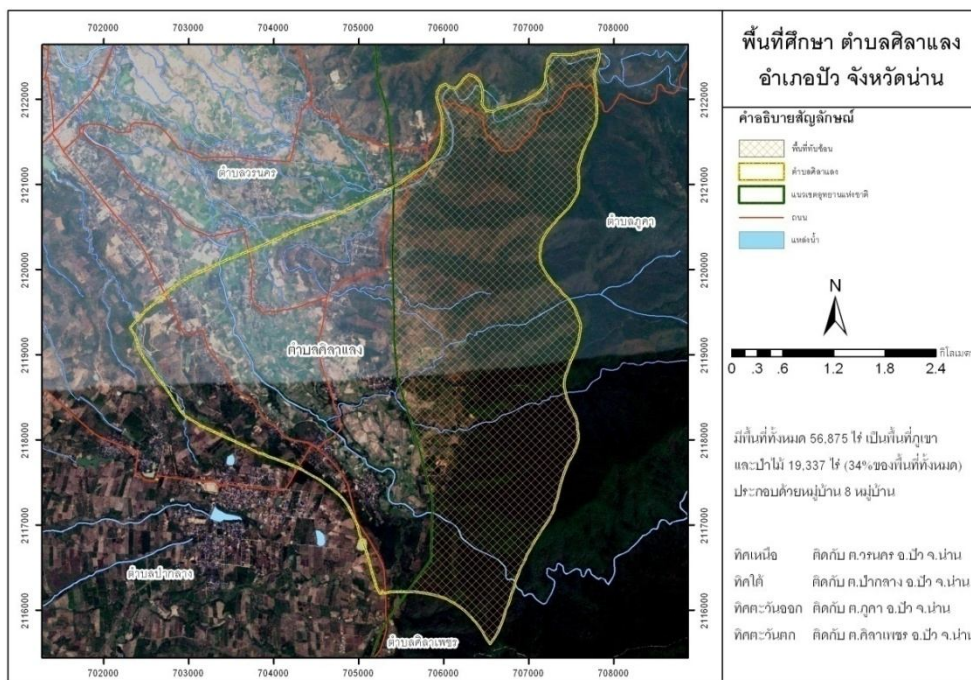


ภาพที่ 2.3 กรอบการศึกษา

### บทที่ 3 วิธีการดำเนินการวิจัย

#### 3.1 การเลือกพื้นที่ศึกษา

ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน เป็นพื้นที่ที่กรณีศึกษาเนื่องจาก ตำบลศิลาแลงเป็นตำบลหนึ่งในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา เป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งเรื่องที่ดินทับซ้อนกันระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ทำกินของชุมชนและป่าชุมชน เกิดการกระทบกระทั่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่อุทยานฯ กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อยู่เสมอ จนกระทั่งมีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าไม้ขึ้นเพื่อดูแลบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่และเรียกร้องสิทธิในการเข้าไปดูแลรักษาป่าชุมชน ชื่อว่า “คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง” โดยมีคณะกรรมการที่มาจากความคิดเห็นของแต่ละหมู่บ้านเข้ามาดูแลบริหารจัดการในพื้นที่ มีการประชาสัมพันธ์และการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงการอนุรักษ์และการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้ลดน้อยลง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษากระบวนการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกันระหว่างภาครัฐ ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ตำบลศิลาแลงประกอบด้วย 8 หมู่บ้าน มีพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติมากกว่า 50% ของพื้นที่ทั้งหมดของตำบล ดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 พื้นที่ศึกษตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน



### 3.2 ข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูล

#### 3.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ

เป็นข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะและสภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษาที่ได้จากการศึกษาภาคสนาม โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลักได้แก่ การสำรวจภาคสนาม การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์ ซึ่งรายละเอียดของแต่ละส่วนจะมีดังนี้

##### 1) การสำรวจภาคสนาม

จะเป็นการสำรวจลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ชุมชน โดยจัดทำกรรวบรวมข้อมูลลงบนแผนที่ดิจิทัล (GIS) ที่สร้างขึ้นจากภาพถ่ายดาวเทียมปีล่าสุด คือปี พ.ศ. 2555 เพื่อนำไปเปรียบเทียบและวิเคราะห์กับภาพถ่ายดาวเทียมในอดีต คือปี พ.ศ. 2536 เพื่อดูความเชื่อมโยงและการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ในปัจจุบัน ซึ่งในการเก็บข้อมูลการสำรวจลักษณะทางกายภาพนั้นจะทำการสังเกตในลักษณะสภาพทั่วไปของชุมชน โดยมีหัวข้อดังนี้

- ขอบเขตของชุมชน และเขตการปกครอง
- การเข้าถึง การสัญจร
- การใช้ประโยชน์ที่ดิน
- บริเวณพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันระหว่างแนวเขตอุทยานแห่งชาติกับป่าชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของชุมชน

##### 2) การสังเกตการณ์

จะเป็นการสังเกตการณ์ทางด้านวิถีชีวิตชุมชน กิจกรรมภายในชุมชน รวมไปถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน โดยแบ่งเป็นหัวข้อได้ดังนี้

- กิจกรรมขององค์กรที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ความถี่ของกิจกรรม
- รายละเอียดของกิจกรรมที่เกิดขึ้น
- ช่วงเวลาในการดำเนินกิจกรรม และวงจรของกิจกรรมขององค์กร

##### 3) การสัมภาษณ์

หลังจากที่ได้ข้อมูลภาพรวมชุมชนจากการสำรวจข้อมูลทางด้านกายภาพแล้ว จะนำมาสรุปและใช้เป็นปัจจัยในการสัมภาษณ์เพื่อนำไปประมวลผล วิเคราะห์ผลของการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในปัจจุบัน ซึ่งการสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- การสัมภาษณ์บุคคลที่ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ พัฒนาการของชุมชน สภาพทั่วไปของพื้นที่ปัญหาหรือต้นเหตุที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันบริหารจัดการชุมชนในปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนในช่วงที่ผ่านมา โดยกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์คือ ผู้สูงอายุและผู้อาวุโสที่ทราบ

เรื่องราวในอดีตของพื้นที่ เจ้าอาวาสวัดในชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อดีตคณะกรรมการรักษาป่าไม้ และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง เป็นต้น รวมทั้งหมด 20 คน

- การสัมภาษณ์โดยทั่วไป เป็นการสัมภาษณ์ทั่วไปไม่เจาะลึกกับบุคคลทั่วไปทุกกลุ่มวัย ภายในหมู่บ้าน ประเด็นในการสัมภาษณ์จะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชุมชนในปัจจุบัน ปัญหา ความขัดแย้งในพื้นที่ แนวทางการแก้ไขปัญหา ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎระเบียบในชุมชน เป็นต้น โดยเลือกสัมภาษณ์หมู่บ้านละ 5 คนจาก 8 หมู่บ้าน รวม 40 คน

ตารางที่ 3.1 กลุ่มประเภทการสัมภาษณ์

ประเภทการสัมภาษณ์	บทบาท / อาชีพ	ประเด็นการสัมภาษณ์
การสัมภาษณ์บุคคลที่ให้ข้อมูลหลัก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>- เจ้าอาวาสและผู้อาวุโสในชุมชน</li> <li>- เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลศิลาแลง</li> <li>- เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความเป็นมา วิวัฒนาการและการตั้งถิ่นฐานของชุมชน</li> <li>2. การเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนในช่วงที่ผ่านมา</li> <li>3. ที่มาประวัติการก่อตั้งคณะกรรมการดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง ตลอดจนกิจกรรมขององค์กรที่เกิดขึ้นในพื้นที่</li> <li>4. สภาพปัจจุบันในพื้นที่ ปัญหาที่พบ และแนวทางการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน</li> <li>5. กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับทุกภาคฝ่ายที่เกี่ยวข้อง</li> </ol>
การสัมภาษณ์บุคคลทั่วไป	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มเกษตรกร</li> <li>- กลุ่มสตรีทอผ้า</li> <li>- กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานในพื้นที่</li> <li>- กลุ่มชาวบ้านในพื้นที่</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ และทางออกในการแก้ไขปัญหา</li> <li>2. กิจกรรมขององค์กรที่เกิดขึ้นในพื้นที่</li> <li>3. ความถี่ของกิจกรรมและการใช้พื้นที่ต่าง ๆ</li> <li>4. ช่วงเวลาในการประกอบกิจกรรม</li> <li>5. ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน</li> </ol>

### 3.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ

ข้อมูลทุติยภูมิจากการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ แผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ สถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่

- แผนที่ทหาร 1:50,000 ที่ใช้ในการสำรวจจากกรมแผนที่ทหาร
- สถิติจำนวนประชากร จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- สถิติผู้กระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายแห่งชาติและขอบเขตอุทยานแห่งชาติ จากอุทยานแห่งชาติดอยภูคา
- ขอบเขตตำบล เส้นทางคมนาคม จากสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดน่าน
- ข้อมูลจำนวนเกษตรกร พื้นที่เกษตรกรรมและพืชที่ปลูกในพื้นที่ จากศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำเทศบาลตำบลศิลาแลง
- ข้อมูลพื้นฐานของตำบลศิลาแลง จากเทศบาลตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน
- ข้อมูลขอบเขตป่าชุมชนและพื้นที่อนุรักษ์ จากองค์การแคร์นานาชาติ-ประเทศไทย มูลนิธิรักษ์ไทยและสถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มแม่น้ำโขง
- ข้อมูลเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ จากชมรมฮักเมืองน่าน
- ข้อมูลที่ใช้ในการทบทวนวรรณ ได้แก่ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง จากห้องสมุดสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

## 3.3 การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

### 3.3.1 การประมวลผล

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเรียบเรียงและจัดระเบียบการแบ่งประเภทข้อมูล โดยนำเสนอแบบพรรณนาและตาราง จากนั้นจึงนำข้อมูลที่จัดแบ่งเป็นประเภทหรือช่วงชั้นลงในแผนที่ดิจิทัล ส่วนข้อมูลที่เป็นการคำนวณเบื้องต้น เช่น ร้อยละ ค่าเฉลี่ย จัดทำโดยอาศัยโปรแกรมสำเร็จรูป Excel

### 3.3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

จากข้อมูลทุติยภูมิ เมื่อรวบรวมข้อมูลแล้วทำการแสดงข้อมูลในรูปแบบตารางและบรรยายในเชิงพรรณนา โดยแสดงเหตุผลประกอบข้อมูลปฐมภูมิ เมื่อทำการรวบรวมข้อมูลแล้วเสร็จ ทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) ศึกษาประเด็นเรื่องที่ดินของชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติในพื้นที่กรณีศึกษา นำข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิมาจัดเรียงในกรอบการศึกษา โดยแบ่งเป็น สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์

วิวัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชน พื้นที่ที่มีการทับซ้อนระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติและเขตชุมชน โดยแสดงในรูปของแผนที่และการบรรยาย

2) ศึกษากระบวนการการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษาในปัจจุบัน โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสังเกตและสัมภาษณ์ โดยวิเคราะห์เรื่องผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ทั้งก่อนและหลังมีการก่อตั้งอุทยานแห่งชาติ เพื่อแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจภายในพื้นที่

3) วิเคราะห์กระบวนการการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยการนำผลการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่มาวิเคราะห์กับแนวคิดความขัดแย้งของ Farrell ว่าช่วงก่อนและหลังมีการก่อตั้งอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ และมีปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ซ้อนทับกันว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะใดแล้วมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่การคำตอบของกระบวนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างไร ขั้นตอนการศึกษาทั้งหมดสามารถสรุปได้ดังนี้ตารางดังนี้

ตารางที่ 3.2 ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย

ประเด็นการศึกษา	แหล่งที่มาของข้อมูล	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	ผลลัพธ์ที่ได้
1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชน	- ที่ว่าอำเภอป่า - เทศบาลตำบลศิลาแลง - ห้องสมุด สถาบันการศึกษาต่าง ๆ - กรมแผนที่ทหาร	- เอกสารท้องถิ่น - เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง - แผนที่ 1:50,000	- วิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชน	- การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย
2. ศึกษาประเด็นความขัดแย้ง	- ห้องสมุด สถาบันการศึกษาต่าง ๆ - เทศบาลตำบลศิลาแลง - สำนักรวภาคสนาม - สัมภาษณ์บุคคลทั่วไป - สัมภาษณ์บุคคลที่ให้ข้อมูลหลัก - การสังเกตแบบมีส่วนร่วม	- ภาพถ่ายทางอากาศ - แบบสัมภาษณ์บุคคลที่ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะลึก - แบบสำรวจภาคสนาม - บันทึกการประชุมขององค์กร - เข้าร่วมรับฟังการประชุม	- วิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน	- วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ประเด็นความขัดแย้งเรื่องที่ดินของชุมชน
3. ศึกษากระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษาในปัจจุบัน	- สำนักรวภาคสนาม - สัมภาษณ์บุคคลทั่วไป - สัมภาษณ์บุคคลที่ให้ข้อมูลหลัก - การสังเกตแบบมีส่วนร่วม	- แบบสัมภาษณ์บุคคลที่ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะลึก - แบบสำรวจภาคสนาม - บันทึกการประชุมขององค์กร - เข้าร่วมรับฟังการประชุม	- วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในอดีตถึงปัจจุบัน - วิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีความขัดแย้ง - วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่	- วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เรื่องกระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษาในปัจจุบัน - วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 วิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

ที่มา:จากการสรุปการดำเนินงานวิจัย

## บทที่ 4

### สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

การศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้นจำเป็นต้องศึกษาและเข้าใจสภาพพื้นที่และปัญหาที่เกิดขึ้นก่อน โดยได้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- สภาพทั่วไปของพื้นที่
- ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่

มีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

ประกอบไปด้วยประวัติความเป็นมาของชุมชน สภาพพื้นที่ ลักษณะเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน ดังนี้

##### 4.1.1 ประวัติความเป็นมาของตำบลศิลาแลง

ตำบลศิลาแลงตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มเชิงเขาสูงในอำเภอบัวซึ่งอยู่ทางตอนบนของจังหวัดน่าน ตั้งแต่สมัยพุทธศตวรรษที่ 18 ภายใต้การนำของพญาภูคาได้นำชาวไทลื้อซึ่งอพยพมาจากแคว้นสิบสองปันนาที่อยู่ทางตอนใต้ของประเทศจีนเข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณนี้ เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์เต็มไปด้วยทรัพยากรป่าไม้และแหล่งต้นน้ำ ทำให้มีการสร้างฝายชุดลำเหมืองเพื่อกักเก็บน้ำและดึงน้ำมาใช้ในการเพาะปลูกข้าวและพืชต่าง ๆ ซึ่งต่อมากลายเป็นตำนานพงศาวดารที่มีการบันทึกไว้และเล่าต่อกันมาเกี่ยวกับเจ้าหลวงพญาภูคาและต้นกำเนิดชุมชนในอำเภอบัว

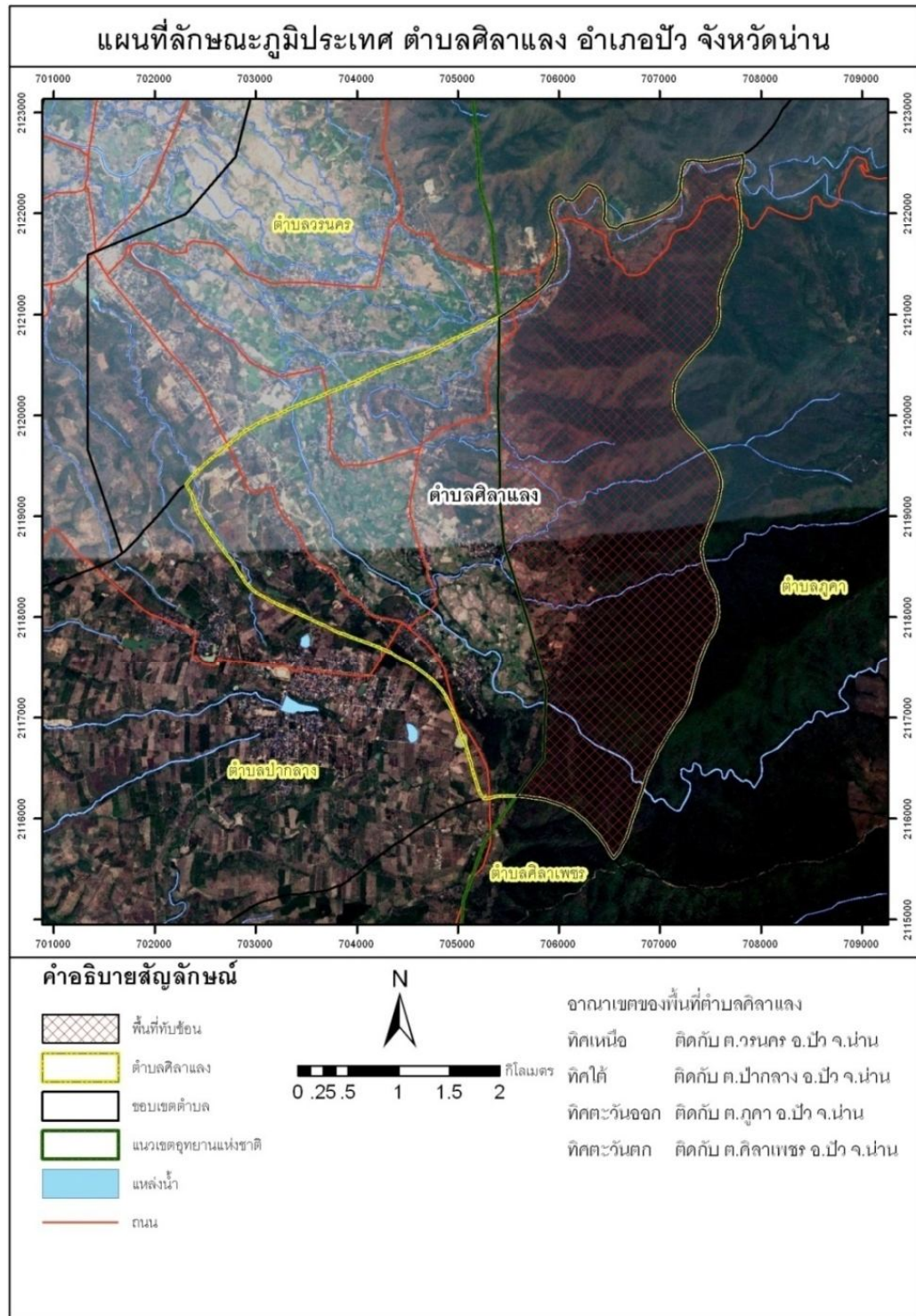
ตำบลศิลาแลงแต่เดิมอยู่รวมกับตำบลบัว จนมาถึงปีพ.ศ. 2506 ทางกรมได้มีการอนุมัติแยกเขตการปกครองใหม่ โดยแยกหมู่บ้านจำนวน 17 หมู่บ้าน ออกจากตำบลบัวและตั้งเป็นตำบลศิลาแลง ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2506 โดยมีกำนันคือ นายแสง น่วงค์ เป็นกำนันคนแรกของตำบลศิลาแลง ต่อมาในปี พ.ศ. 2510-2520 สมัยนายเมืองดี ปริดาวงค์เป็นกำนัน มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนหมู่บ้านอยู่บ่อยครั้งเนื่องจากมีการอพยพเข้ามาและขยายครัวเรือนเพิ่มจนมีถึง 22 หมู่บ้านในช่วงเวลานั้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2525 ทางกรมจึงอนุมัติให้สภาตำบลแยกหมู่บ้าน 12 หมู่บ้านที่อยู่บริเวณดอยภูคาไปตั้งเป็นตำบลใหม่คือตำบลภูคา ส่วนตำบลศิลาแลงเหลือเพียง 10 หมู่บ้าน พอถึงปีพ.ศ. 2537 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งคือ ได้แยกหมู่บ้าน 3 หมู่บ้านออกไปรวมกับตำบลปากกลาง และได้นำหมู่บ้าน 1 หมู่บ้านคือบ้านนาแลของตำบลวรรณครเข้ามารวม ทำให้ในปัจจุบัน ตำบลศิลาแลงมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 8 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหมู่บ้านชาวไทลื้อ 6

หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านเฮี้ย หมู่ที่ 3 บ้านดอนไทย หมู่ที่ 4 บ้านตีนตก หมู่ที่ 5 บ้านหัวน้ำ หมู่ที่ 6 บ้านหัวดอย และหมู่ที่ 7 บ้านฝาย แลหมู่บ้านชาวพื้นเมือง 2 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 2 บ้านศาลา กับ หมู่ที่ 8 บ้านนาแล ต่อมาในปีพ.ศ. 2552 ได้ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ตำบลศิลาแลง

#### 4.1.2 ลักษณะทางกายภาพทั่วไป

ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ตั้งอยู่บริเวณที่ราบเชิงเขาด้านฝั่งตะวันตกของดอยภูคา อยู่ห่างจากตัวอำเภอปัวประมาณ 2-3 กิโลเมตร สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 400-950 เมตร มีพื้นที่ประมาณ 56,875 ไร่ เป็นพื้นที่เทือกเขาสูงและป่าไม้ประมาณ 19,337 ไร่ หรือคิดเป็น 1 ใน 3 ของพื้นที่ ที่เหลือจะเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรมประมาณ 36,969 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นนาข้าวที่อาศัยน้ำจากลำน้ำกุนซึ่งเป็นลำห้วยหลักที่ไหลผ่านตำบลศิลาแลง อาณาเขตของตำบลทิศเหนือ ติดกับ ตำบลวรรณคร ทิศใต้ ติดกับ ตำบลปากกลาง ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลภูคา และอุทยานแห่งชาติดอยภูคา และทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลศิลาเพชร

ตำบลศิลาแลงมีลักษณะทางกายภาพเป็นที่ราบเชิงติดกับดอยภูคาที่มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 1,984 เมตร ซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำที่สำคัญหลายสายหล่อเลี้ยงชุมชนบริเวณนี้ครอบคลุมพื้นที่อำเภอทุ่งช้าง อำเภอปัว อำเภอปอเกือ อำเภอน้ำฝาง อำเภอสันติสุขและอำเภอแม่จริม ส่วนในตำบลศิลาแลงมีแหล่งต้นน้ำสำคัญได้แก่ ลำน้ำกุน ห้วยหาญ ห้วยต้อย ห้วยหินลับ เป็นต้น ซึ่งชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์จากลำน้ำเหล่านี้เป็นหลักโดยเฉพาะลำน้ำกุนที่มีการทำฝายกั้นชะลอน้ำที่บ้านหัวน้ำและมีการขุดลำเหมืองสองข้างเพื่อหล่อเลี้ยงคนในตำบล ส่วนลำน้ำที่ล้นตัวฝายจะมีฝายนาวัว ฝายนายาว และฝายทุ่งวัดที่ชะลอน้ำและท่อน้ำเข้านาทั้งสองฟากของลำน้ำกุน ก่อนที่จะไหลต่อไปยังตำบลปัว ส่วนสภาพดินในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นดินชุดที่ 15, 29, 35 และ 46 ซึ่งเหมาะสำหรับการทำการเกษตร และชุดดินที่ 62 ที่มีสภาพเป็นภูเขาและป่าไม้



ภาพที่ 4.1 แผนที่แสดงลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่ศึกษา



สภาพป่าไม้ในพื้นที่ตำบลศิลาแลงจะเป็นป่าเบญจพรรณ ส่วนใหญ่จะเป็นไม้เต็ง ไม้รัง ไม้สัก ไม้มะค่า ซึ่งบริเวณนี้เองชาวบ้านได้ทำการรักษาไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 จำนวน 10,125 ไร่ และได้กำหนดกฎระเบียบและก่อตั้งคณะกรรมการขึ้นมากำกับดูแลเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2518 มีการสืบทอดดูแลรักษาป่าไม้เรื่อยมาจนกลายเป็นประเพณีมาถึงปัจจุบัน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2531 รัฐได้ประกาศให้พื้นที่ทั้งหมดของดอยภูคา ประมาณ 1,065,000 ไร่ เป็น “อุทยานแห่งชาติดอยภูคา” ซึ่งไปซ้อนทับกับพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ป่าชุมชนของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณดอยภูคา



ภาพที่ 4.2 สภาพพื้นที่ตำบลศิลาแลง อ.บัว จ.น่าน

การคมนาคม จากตัวจังหวัดถึงอำเภอบัวสามารถดำเนินด้วยรถยนต์โดยใช้เส้นทางทางหลวงหมายเลข 1080 สายน่าน-บัว ระยะทางประมาณ 59 กิโลเมตร และใช้ทางหลวงจังหวัดหมายเลข 1109 สายน่าน-น้ำยาว ระยะทาง 5 กิโลเมตรเพื่อเข้าตำบลศิลาแลง

ลักษณะภูมิอากาศ ส่วนใหญ่จะมีอากาศหนาวเย็นเนื่องจากอยู่บนเทือกเขาสูงและมีป่าไม้ปกคลุมมาก โดยช่วงที่มีอากาศหนาวที่สุดจะอยู่ในช่วงเดือนธันวาคมถึงเดือนมกราคม ช่วงที่ร้อนที่สุดจะอยู่ช่วงเดือนเมษายนและช่วงฤดูฝนจะเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายน อุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ 25.51 องศาเซลเซียส มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยทั้งปี 1,365.04 มิลลิเมตรต่อปี

#### 4.1.3 ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม

ชุมชนในตำบลศิลาแลงส่วนใหญ่เป็นชาวไทยลื้อนับถือศาสนาพุทธ มีลักษณะเป็นสังคมแบบเครือญาติ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันอยู่สูง ทั้งในเรื่องการทำการเกษตรและการรวมแรงกันสร้างสิ่งปลูกสร้างในชุมชน มีวัดเป็นศูนย์กลางของหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังมีการนับถือผี เช่น การทำพิธีเลี้ยงผีสบน้ำ การนับถือผีประจำหมู่บ้านหรือผีเซียงรุ่ง ซึ่งจะมีพ่อหมอบประจำหมู่บ้านคอยทำพิธีกรรมต่าง ๆ ส่วนเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้ที่เป็นวัฒนธรรมประเพณีของชาวไทยลื้อในตำบลศิลาแลงนั้นเกิดจากการที่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำในช่วงหน้าแล้งเนื่องจากทำลายป่าไปมาก ทำให้

ผู้นำในสมัยนั้นได้ออกกฎระเบียบห้ามตัดไม้ในบริเวณริมห้วยและแหล่งต้นน้ำ ซึ่งต่อมาจึงห้ามไม่ให้มีการตัดไม้อย่างถาวรและกลายมาเป็นกฎระเบียบประเพณีของชุมชนในที่สุด

ในเรื่องของการปกครองนั้นช่วงแรกจะใช้ระบบจารีตประเพณีคือผู้ที่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านมักจะเป็นสืบทอดต่อกันมาจากบรรพบุรุษ จนกระทั่งในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงเป็นการเลือกตั้งแทนจารีตเดิม โดยแต่ละหมู่บ้านจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นตามระเบียบการปกครองของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการจะแบ่งเป็นฝ่าย ๆ เพื่อดูแลบริหารจัดการ จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งมีการยกระดับตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง ทำให้ต้องมีการประสานงานกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับทางเทศบาล ซึ่งผู้ใหญ่บ้านจะมีหน้าที่สำคัญในการติดต่อประสานงาน



ภาพที่ 4.3 การประชุมร่วมกันของชาวบ้าน

ต่อมาได้มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการขึ้น โดยในปัจจุบัน มีระบบไฟฟ้า และระบบน้ำประปาทั่วถึงทุกหลังคาเรือน มีโรงเรียน สถานีนอนามัย หอกระจายข่าวและเสียงตามสายทุกหมู่บ้าน จนปัจจุบันถูกยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง และจำนวนประชาชนในปัจจุบัน มีจำนวน 3,902 คน แยกเป็นชาย 1,961 คน หญิง 1,941 คน ความหนาแน่นของประชากร 43 คนต่อตารางกิโลเมตร จำนวนบ้านทั้งหมด 1,136 หลังคาเรือน โดยการปกครองแต่ละหมู่บ้านจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาโดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าคณะกรรมการแต่ละหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ตั้งมาดูแลป่าหมู่บ้านละ 3 คน ที่ร่วมกับคณะกรรมการรักษาป่าต้นน้ำลำธารศิลาแลง ซึ่งมีการเดินสำรวจป่าเดือนละ 2 ครั้ง ต่อมาในปีพ.ศ. 2540 มีการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ต้องอาศัยผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลางสำคัญในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น สำหรับการดูแลรักษาป่าไม้นั้น จะมีผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเป็นผู้นำในการอนุรักษ์ป่าไม้และสืบทอดต่อ ๆ กันมาจนถึงปัจจุบัน

ตารางที่ 4.1 จำนวนประชากรในตำบลศิลาแลงแยกตามหมู่บ้าน ปี พ.ศ. 2554

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนหลังคาเรือน	จำนวนประชากร (คน)		รวม
			ชาย	หญิง	
1	บ้านเฮี้ย	163	281	258	539
2	บ้านศาลา	200	313	338	651
3	บ้านดอนไชย	162	277	260	537
4	บ้านตีนตก	178	313	301	614
5	บ้านหัวน้ำ	145	274	282	556
6	บ้านหัวดอย	178	299	306	605
7	บ้านฝาย	77	140	144	284
8	บ้านนาแล	26	64	52	116
	<b>รวม</b>	<b>1,129</b>	<b>1,961</b>	<b>1,941</b>	<b>3,902</b>

ที่มา : เทศบาลตำบลศิลาแลง, 2554

#### 4.1.4 ลักษณะทางเศรษฐกิจ

ประชาชนในตำบลศิลาแลงส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก พืชที่ปลูกได้แก่ ข้าวเหนียว ข้าวโพด รองลงมาจะเป็นพืชผักสวนครัว เช่น พริก หอม กระเทียม ไม้ประดับในครัวเรือน แต่ละครัวเรือนจะมีที่ทำกินประมาณ 2-5 ไร่ และปัจจุบันมีการปลูกไม้ผล และไม่ยืนต้น เช่น ลำไย ลิ้นจี่ ไม้สัก เป็นต้น โดยในตำบลมีการรวมกลุ่มเกษตรกรกันเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการเกษตรดังนี้

- 1) กลุ่มเกษตรกรจำนวน 1 กลุ่ม
- 2) กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร จำนวน 7 กลุ่ม
- 3) กลุ่มเยาวชนเกษตรกรจำนวน 1 กลุ่ม
- 4) กลุ่มส่งเสริมการผลิต จำนวน กลุ่ม

นอกจากรายได้จากทางภาคเกษตร ประชาชนในตำบลศิลาแลงยังมีรายได้จากการทอผ้าชาย ซึ่งมีการก่อตั้งเป็นกลุ่มทอผ้าในลักษณะสหกรณ์ร่วมกับทางองค์การพัฒนาเอกชน ที่เป็นหน่วยงานที่หาแหล่งตลาดให้กับชาวบ้าน ทำให้สามารถสร้างรายได้ให้กับชุมชน โดยไม่ต้องไปรับจ้างพื้นที่อื่น โดยรายได้ในภาคการเกษตรทั้งตำบลประมาณ 33,880,038 บาทต่อปี เฉลี่ย 16,940 บาท / ครัวเรือน / ปี ส่วนรายได้นอกภาคการเกษตรทั้งตำบลประมาณ 12,078,920 บาทต่อปี เฉลี่ย 6,039 บาท / ครัวเรือน / ปี

ตารางที่ 4.2 จำนวนเกษตรกรในตำบลศิลาแลงแยกตามหมู่บ้าน ปี 2554

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนเกษตรกร (คน)			ครัวเรือน เกษตรกร
		ชาย	หญิง	รวม	
1	บ้านเฮี้ย	286	271	557	158
2	บ้านศาลา	313	330	643	173
3	บ้านดอนไชย	286	268	554	151
4	บ้านตึนตก	304	288	592	154
5	บ้านหัวน้ำ	278	288	566	131
6	บ้านหัวดอย	294	294	589	154
7	บ้านฝาย	147	131	278	64
8	บ้านนาแล	59	48	107	24
	รวม	1,967	1,919	3,886	1,009

ที่มา : ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำ เทศบาลตำบลศิลาแลง, 2554

#### 4.1.5 การใช้ประโยชน์ที่ดิน

ตำบลศิลาแลงมีพื้นที่ประมาณ 56,875 ไร่ เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 10,250 ไร่ ป่าที่อยู่ตามหัวนาและริมห้วยอีกประมาณ 9,087 ไร่ รวมเป็น 19,337 ไร่ ที่เหลือจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ประมาณ 6,034 ไร่ และที่อยู่อาศัยประมาณ 31,504 ไร่ จากการสำรวจของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำ เทศบาลตำบลศิลาแลง พบว่าพื้นที่เกษตรส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ปลูกข้าว นาปี รองลงมาเป็นสวนผลไม้ได้แก่ ลำไย มะม่วง เป็นต้น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.3 ดังนี้

ตารางที่ 4.3 ตารางแสดงพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ตำบลศิลาแลง

ชื่อพืช	จำนวนครัวเรือนที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	เฉลี่ย (กิโลกรัม/ไร่)
- ข้าวนาปี	565	2,058.50	668
- ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	41	299	730
- ยางพารา	4	53	-
- ลำไย	101	214	650
- มะม่วงโชคอนันต์	12	73	840
- มะม่วงน้ำดอกไม้	8	4	930

ที่มา : ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำ เทศบาลตำบลศิลาแลง, 2554

#### 4.1.6 สรุปสภาพทั่วไปของพื้นที่ตำบลศิลาแลง

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของการก่อตั้งตำบลศิลาแลงจนถึงสภาพพื้นที่ในปัจจุบัน พบว่า คนส่วนใหญ่ในชุมชนเป็นชาวไทยลื้อกับชาวพื้นเมือง โดยมีวิถีชีวิตที่มีความสัมพันธ์

กับสิ่งแวดล้อมเนื่องจากยังเป็นสังคมเกษตรกรรม มีความเคารพในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่นับถือ โดยใช้สิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และน้ำ มีการถ่ายทอดออกมาเป็นขนบธรรมเนียม ประเพณีของชาวไทลื้อ เช่น การนับถือผีต้นน้ำ เจ้าป่าเจ้าเขา เป็นต้น และจากการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยยังมีการสร้างฝายชะลอที่แสดงถึงภูมิปัญญาในการบริหารจัดการน้ำและวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนในชุมชน



ภาพที่ 4.4 สภาพพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรมในชุมชน

ต่อมาเมื่อความเจริญเข้ามาถึง มีการอพยพเข้ามาอาศัยอยู่กันมากขึ้นเนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ในพื้นที่ มีการก่อตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลเพื่อรักษาป่าไม้และต้นน้ำให้คงอยู่โดยเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ ทำให้ตระหนักถึงการอนุรักษ์ป่ามากขึ้น มีการรวมกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติ การอนุรักษ์ศิลปะชุมชน เช่น กลุ่มสตรีทอผ้า กลุ่มดูแลฝายต้นน้ำ เป็นต้น ด้วยความช่วยเหลือเกื้อกูลกันทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เพียงพอ ทำให้ชาวบ้านในตำบลศิลาแลงมีคุณภาพชีวิตที่ดี ถึงกระนั้นก็ยังมีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั้งที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างชุมชนด้วยกันเองกับความขัดแย้งกับภาครัฐ จึงจำเป็นต้องช่วยกันหาทางออกที่เหมาะสมต่อไป

#### 4.2 ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่

จากการศึกษาปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่โดยการสำรวจการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์บุคคลสำคัญในเชิงลึก ทำให้สามารถแบ่งความขัดแย้งออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน ดังนี้

- 1) ช่วงแรกคือช่วงก่อตั้งเป็นตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2506 – พ.ศ. 2518)
- 2) ช่วงที่สองคือช่วงหลังก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และป่าต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงถึงช่วงมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2542)

3) ช่วงที่สาม เป็นช่วงหลังก่อตั้งอุทยานแห่งชาติถึงการพัฒนายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2531 – ปัจจุบัน)

แต่ละช่วงมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.2.1 ช่วงก่อตั้งเป็นตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2506 – พ.ศ. 2518)

เป็นช่วงเริ่มตั้งแต่ก่อตั้งตำบลศิลาแลงในปี พ.ศ. 2506 จนถึงช่วงก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และป่าต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง ช่วงแรกนั้นเกิดจากนโยบายของรัฐที่ต้องการแยกสลายพรรคคอมมิวนิสต์ภายในพื้นที่ จึงมาการสั่งให้อพยพชาวเขาบนดอยภูคาทั้งหมดลงมาอาศัยบนพื้นราบ ส่งผลให้เกิดการขยายพื้นที่อยู่อาศัย ขยายชุมชน และเกิดปัญหาพื้นที่ทำกินไม่เพียงพอทำให้ต้องมีการแผ้วถางป่าเพื่อทำเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเมื่อภาครัฐผลักดันคนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงให้ลงมาพื้นราบมากเท่าไร ปัญหาพื้นที่ทำกินไม่พอก็ยิ่งเพิ่มตามมากขึ้นเท่านั้น โดยที่ภาครัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือใด ๆ ในเรื่องพื้นที่ทำกิน ส่งผลให้เกิดการทำลายป่าในช่วงนั้นเป็นพื้นที่กว้าง ผลที่ตามมาคือแหล่งน้ำที่ไหลผ่านหมู่บ้านแห้งเหือดเพราะป่าต้นน้ำถูกทำลาย เกิดภาวะขาดแคลนน้ำใช้อุปโภคบริโภค ซึ่งปัญหาเหล่านี้กลุ่มผู้นำแต่ละหมู่บ้านได้ตระหนักถึงและเป็นที่มาของการสร้างกฎระเบียบขึ้นมาควบคุมดูแลไม่ให้บุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม มีการตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลบริหารจัดการที่ดินชุมชนในพื้นที่คือ คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง โดยงานหลักขององค์กรคือการรักษาดูแลและฟื้นฟูป่าไม้ให้กลับมาอุดมสมบูรณ์ มีการสร้างกฎระเบียบ การถ่ายทอดองค์ความรู้ และกระตุ้นให้ชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้านตระหนักถึงผลที่ตามมาของการทำลายป่า การกระตุ้นให้ชาวบ้านเห็นว่าป่าไม้เป็นสมบัติร่วมของทุกคน เมื่อชาวบ้านตระหนักถึงเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้แล้วทำให้สภาพแวดล้อมทรัพยากรต่าง ๆ กลับคืนมาเหมือนเดิม การทำให้ปัญหาในช่วงแรกกับหน่วยงานของภาครัฐไม่มีมากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินในระหว่างชุมชนกับชุมชนมากกว่าเพราะสมัยก่อนยังไม่มีโฉนดที่ดินใครมีแรงงานมากก็สามารถแผ้วถางที่ทำกินได้เยอะทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่องการแก่งแย่งพื้นที่ทำกินโดยเฉพาะริมห้วยที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง เป็นที่มาของปัญหาต่อมาคือการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้เนื่องจากการทำลายป่าต้นน้ำ ซึ่งทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

#### 4.2.2 ช่วงหลังก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงถึงช่วงมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2542)

แม้ว่าช่วงแรกจะมีการก่อตั้งคณะกรรมการป่าไม้และรักษาป่าต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงขึ้นและสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินและปัญหาภัยแล้งได้ ตลอดจนทำให้ป่าพื้น



ตัวกลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง แต่ในปีพ.ศ. 2531 ทางรัฐได้ประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคาขึ้นทับพื้นที่ป่าของตำบลและพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน ประกอบกับป่าอีกแห่งหนึ่งของตำบลในบ้านปากกลางถูกรัฐแยกออกไปจัดสรรให้ชาวเขาเป็นที่อยู่อาศัย ทำให้กรรมสิทธิ์ในการดูแลป่าชุมชนตอนนี้มีปัญหาเพราะกฎหมายของอุทยานแห่งชาติที่เข้มงวดและรุนแรง ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปเก็บของป่าหาสมุนไพรได้ตามเดิม แม้จะมีการทำหนังสือถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งป่าไม้จังหวัดและกรมป่าไม้ เรื่องแนวเขตที่ทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ป่าชุมชนรวมถึงพื้นที่ทำกินบางส่วนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แต่ก็ไม่ได้รับการตอบรับใด ๆ ทั้งสิ้น เนื่องจากความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของชาวบ้านที่ยังคงทำการเกษตรแบบยังชีพคือทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนในพื้นที่ป่า

จากการสัมภาษณ์ผู้อาวุโสทราบว่เมื่อก่อนแนวเขตทำกินหรือแนวเขตป่าอนุรักษ์ไม่มีแนวเขตที่ชัดเจนแต่ชาวบ้านส่วนใหญ่เขารู้ว่าเขตไหนเป็นอะไร เช่น ถัดจากสันเขาเป็นป่าชุมชน ถัดจากห้วยเป็นไร่หมุนเวียนของชาวบ้าน ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐไม่ทราบและคิดว่าเป็นการบุกรุกเพราะวงรอบในการทำไร่หมุนเวียนในตอนนั้นจะเว้นระยะให้ดินฟื้นฟูตัวประมาณ 5 ปี แล้วจึงกลับมาทำการปลูกอีกครั้งหนึ่ง ภาพที่เจ้าหน้าที่เห็นจึงเป็นสภาพป่าที่ฟื้นตัวแล้วมีชาวบ้านเข้าไปแผ้วถางทำให้เกิดการจับกุมและมีปัญหาทะเลาะกันตลอดมา

จนระยะหนึ่งเริ่มมาชาวบ้านได้รับผลกระทบมาก จึงมีการรวมตัวเรียกร้องสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นกับศาลปกครองเพราะชาวบ้านรู้สึกเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างที่เคยเป็น ชาวบ้านได้แต่หวังว่าจะสามารถตกลงกันได้ด้วยดีเพราะชาวบ้านได้พิสูจน์ให้เห็นถึงกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนที่สามารถฟื้นตัวกลับมาให้อุดมสมบูรณ์อย่างเดิมได้ พวกเขาเชื่อมั่นในตนเองว่าสามารถดูแลป่าผืนนี้ได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐที่มีเจ้าหน้าที่ดูแลไม่เพียงพอสำหรับอุทยานแห่งชาติที่ครอบคลุมพื้นที่หลายอำเภอ แม้เรื่องจะยังอยู่ในชั้นศาลแต่ชาวบ้านก็ยังมีการตรวจดูแลรักษาป่าอย่างเช่นที่พวกเขาทำมาตั้งแต่ในอดีตและถ่ายทอดองค์ความรู้ที่สืบต่อกันมาทั้งเรื่องการดูแลป่า เรื่องเหมืองฝาย ทั้งนี้เพื่อให้ชาวบ้านสามารถทำมาหากินได้อย่างสะดวก จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ทราบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ช่วงนั้นและได้สะสมจนมาถึงปัจจุบันคือ ปัญหาความไม่เข้าใจในวิถีชีวิตของชาวบ้าน เพราะเมื่อก่อนขอบเขตพื้นที่ทำกินไม่ได้มีขอบเขตที่ชัดเจนเนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาสำรวจทำให้พอประกาศตั้งอุทยานแห่งชาติขึ้นมาจึงมาหลายหมู่บ้านถูกอุทยานแห่งชาติประกาศทับไป ก็เลยเกิดปัญหาความเข้าใจของชาวบ้านว่า เมื่อก่อนทำไร่หมุนเวียนได้ แต่ปัจจุบันพอมีอุทยานแห่งชาติทำไม่ได้เพราะบางพื้นที่ชาวบ้านได้ปล่อยทิ้งไว้

เป็น 10 ปี จนป่าฟื้นตัวแล้วจึงเข้ามาทำการเกษตรใหม่ ทำให้ภาพที่เห็นของเจ้าหน้าที่คือการบุกรุกป่าอย่างชัดเจน แต่ทางอุทยานแห่งชาติมองว่าชาวบ้านใช้ประโยชน์อย่างไม่มี การควบคุมจึงต้องใช้กฎหมายในการควบคุม ซึ่งไม่ได้หาทางออกที่ดีให้กับชาวบ้านว่าหากพวกเขาไม่ได้ทำการเกษตรในที่ทำกินเดิมแล้วเขาจะไปทำการเกษตรในพื้นที่ไหน เมื่อความคิดเห็นไม่ตรงกันจึงหาข้อยุติไม่ได้

#### 4.2.3 ช่วงหลังก่อตั้งอุทยานแห่งชาติถึงการพัฒนากฎฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2531-ปัจจุบัน)

หลังจากการมีปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการซ้อนทับกันของแนวเขตอุทยานแห่งชาติกับเขตพื้นที่ของชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านตื่นตัวเรื่องสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งเป็นตัวผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ดึงชาวบ้านทุกคนเข้ามาร่วมดูแลรักษาป่าและส่งเสริมให้ชาวบ้านเลิกการทำไร่หมุนเวียนในพื้นที่ที่มีการพิพาทกันอยู่ โดยส่งเสริมการสร้างงานหัตถกรรมพื้นบ้านแทนคือ งานทอผ้าท้องถิ่นและการทำอาชีพเสริมอย่างอื่นร่วมด้วย นอกจากนี้ยังปลูกฝังการรักหวงแหนพื้นที่ของตนเองไม่ให้ขายพื้นที่ทำกินของตนเอง นโยบายการดูแลรักษาป่าของชุมชนได้ถูกพัฒนาขึ้นจนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้การรับเงินสนับสนุนเพื่อใช้ในการบริหารจัดการป่าต้นน้ำ ทำให้องค์กรมั่นคงขึ้นและสามารถป้องกันการละเมิดสิทธิจากกลุ่มอิทธิพลภายนอกชุมชนได้

แต่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอุทยานแห่งชาติกับชาวบ้านยังคงไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากยังมีปัญหาเรื่องพื้นที่ซ้อนทับแนวเขตอุทยานแห่งชาติเหมือนเดิมและเรื่องข้อเสนองของชุมชนที่ต้องการให้พื้นที่ป่าชุมชน 10,125 ไร่ อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของชุมชนเหมือนเดิมยังไม่ได้รับการตอบรับจากทางอุทยานแห่งชาติ ทำให้ยังเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องการบุกรุกของชาวบ้านเข้าไปในแนวเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อทำการเกษตรและทางอุทยานแห่งชาติก็บุกรุกเข้ามาปลูกป่าในพื้นที่ทำกินของชาวบ้านยังเกิดขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2531 ที่มีการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกรุกที่ดินของรัฐกับชุมชน พบว่ามีปัญหาการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดบุกรุกมากกว่า 300 คดี แม้ในขณะช่วงเวลาที่เกิดความขัดแย้งนั้นจะมีการยกเลิกการทำเกษตรในพื้นที่ที่มีการซ้อนทับแต่ก็เกิดปัญหาเรื่องการฟื้นฟูป่าซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าใครเป็นคนรับผิดชอบเนื่องจากทางอุทยานแห่งชาติขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการดูแล ในขณะที่ชาวบ้านมีความต้องการเข้าไปดูแลแต่ไม่มีอำนาจในการเข้าไปบริหารจัดการใด ๆ ได้ ทั้งเรื่องการทำแนวกันไฟป่า การเข้าไปแผ้วถางพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อเตรียมปลูกต้นไม้ทดแทน เป็นต้น

ต่อมาในปีพ.ศ. 2552 ได้มีการยกระดับฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง ทำให้อำนาจการบริหารจัดการพื้นที่เกิดการซ้อนทับกันระหว่างการปกครองส่วนกลางในที่นี้คือผู้นำหมู่บ้านได้แก่



กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาล ซึ่งทางเทศบาลจะเน้นการบังคับใช้กฎหมายในการดูแลพื้นที่ ส่วนผู้นำชุมชนจะให้การประนีประนอมและการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาพื้นที่ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันบ้างในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ในกรณีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้หรือการเข้าไปหาของป่า ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ซึ่งต่อมากมีการแก้ปัญหาโดยการรวมกลุ่มของผู้นำชุมชนที่ต้องการผลักดันข้อบังคับในการดูแลรักษาป่าที่ร่างไว้ในสมัยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบัญญัติซึ่งมีข้อบังคับที่ชัดเจน มีการกำหนดบทลงโทษชัดเจนสามารถดำเนินตามกฎหมายได้

#### 4.2.4 สรุปความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ปัญหาความขัดแย้งแบ่งออกสามช่วงด้วยกันคือช่วงก่อนการก่อตั้งตำบลศิลาแดงที่มีการก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแดงขึ้นมาดูแลทรัพยากรป่าไม้และต้นน้ำลำธาร จนมาถึงการก่อตั้งอุทยานแห่งชาติดอยภูคาซึ่งเป็นช่วงที่เกิดความขัดแย้งมากที่สุด เพราะเป็นช่วงที่ขาดการประสานงานที่ดี ขาดความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกัน และสุดท้ายเป็นช่วงที่ตำบลถูกยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ประกอบกับชาวบ้านมีการตื่นตัวเรื่องสิทธิในการเข้าไปบริหารจัดการป่าชุมชนของตนที่มีมาก่อนที่จะประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้มีการรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิและประสานงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เกิดผลที่เหมาะสม สามารถสรุปความขัดแย้งได้ดังตารางที่ 4.4 ดังนี้

ตารางที่ 4.4 สรุปความขัดแย้งในพื้นที่

ช่วงของความขัดแย้ง	สาเหตุของความขัดแย้ง	คู่กรณี ความ ขัดแย้ง	ระดับ ความ ขัดแย้ง
ช่วงก่อตั้งตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2506 – พ.ศ. 2518)	- ขาดแคลนพื้นที่ทำกินและน้ำกินน้ำใช้ - ขาดความรู้และความตระหนักถึงความสำคัญ ของการอนุรักษ์ป่าไม้	ชุมชนกับ ชุมชน	ต่ำ
ช่วงหลังก่อตั้งคณะกรรมการ รักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลงถึงช่วงมีอุทยาน แห่งชาติดอยภูคา (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2542)	- แนวเขตซ้อนทับกันระหว่างเขตอุทยานฯ กับพื้นที่ ทำกินของชุมชน - การบุกรุกพื้นที่ป่า - ขาดความเข้าใจวิถีชีวิตชาวบ้านในพื้นที่ - ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างภาครัฐกับ ประชาชน	ชุมชนกับ อุทยานฯ	สูง
ช่วงหลังก่อตั้งอุทยานฯ ถึงการ พัฒนาอุทยานฯ ขึ้นเป็น เทศบาลตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2531 – ปัจจุบัน)	- สิทธิในการดูแลป่าชุมชนในพื้นที่ทับซ้อนกับ อุทยานฯ - แนวเขตซ้อนทับกันระหว่างเขตอุทยานฯ กับพื้นที่ ทำกินของชุมชน	ชุมชน + เทศบาล ตำบล กับ อุทยานฯ	ปานกลาง

## บทที่ 5

### การบริหารจัดการที่ดินของตำบลศิลาแลง

จากการศึกษาสภาพปัจจุบันของพื้นที่ชุมชนตำบลศิลาแลง อำเภอบัว จังหวัดน่าน ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันทำให้ทราบถึงประวัติการตั้งถิ่นฐาน โครงสร้างทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ การสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์ถึงปัญหาประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอันเป็นที่มาของการก่อตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และได้สนับสนุนให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำในพื้นที่และมีการถ่ายทอดกระบวนการดังกล่าวต่อมาในลักษณะมรดกวัฒนธรรมจนถึงปัจจุบัน ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถสร้างอำนาจขึ้นมาต่อรองกับทางภาครัฐได้ โดยการศึกษาการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนในตำบลศิลาแลงนี้ จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนตามช่วงเวลาของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ คือ

- 1) ช่วงก่อตั้งเป็นตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2506 – พ.ศ. 2518)
  - 2) ช่วงหลังก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงถึงช่วงมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2542)
  - 3) ช่วงหลังก่อตั้งอุทยานถึงการพัฒนายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2531 – ปัจจุบัน)
- โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 5.1 การบริหารจัดการในช่วงก่อตั้งเป็นตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2506 – พ.ศ. 2518)

##### 5.1.1 ลักษณะการบริหารจัดการในพื้นที่

ในอดีตชาวบ้านในตำบลศิลาแลงมีความเป็นอยู่เหมือนกับชุมชนชนบทที่ราบสูงทั่ว ๆ ไป มีความใกล้ชิดอยู่กับป่าไม้ ถือว่าป่าเปรียบเสมือนบ้านหลังใหญ่ของทุกคน เป็นแหล่งอาหารและแหล่งน้ำของทุกคน มีการหาของป่า มีระบบชลประทานตามภูมิปัญญาพื้นบ้านคือ การสร้างเหมืองฝาย ที่มีการบริหารจัดการโดยมีนายฝายหรือแก่ฝายทำหน้าที่ควบคุมดูแลระบบน้ำในชุมชนป่าไม้ในดอยภูคาและลำน้ำภูนึ่งมีความสำคัญยิ่งสำหรับชาวบ้านในตำบลศิลาแลง

ส่วนการบริหารจัดการที่ดินในชุมชนของตำบลศิลาแลงนั้นเริ่มมาจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 ทำให้เกิดการบุกเบิกพื้นที่ทำการเกษตรขยายเข้าไปในเขตป่ามากขึ้นเพื่อเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออก เช่น ข้าวโพด พริก เครื่องเทศ เป็นต้น ต่อมาในปีพ.ศ. 2508 – พ.ศ. 2512 มีการทำลายป่ามากขึ้นเนื่องจากรัฐบาลได้ใช้กลวิธีแยกสลาย

คอมมิวนิสต์ โดยอพยพชาวเขาที่อาศัยอยู่บนดอยภูคาลงมาอยู่บนพื้นราบซึ่งทำให้ตำบลศิลาแลงที่มีพื้นที่ติดกับดอยภูคามีการเกิดขึ้นของหมู่บ้านต่าง ๆ รวมได้ทั้งหมด 22 หมู่บ้าน ในขณะนั้นมีความหลากหลายของเชื้อชาติอย่างมาก มีทั้ง ไทลื้อ ม้ง เย้า ลัวะ และคนเมืองในที่นี้คือคนที่อาศัยในที่พื้นราบ นอกจากนี้ยังมีชาวบ้านจากพื้นที่ใกล้เคียงอพยพเข้ามาตั้งรกรากในพื้นที่เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อขยายพื้นที่ทำกินอย่างมาก โดยเฉพาะบริเวณสองฝั่งริมลำน้ำกุน ห้วยหาญ ห้วยหินลับ มีการแผ้วถางเพื่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำการเกษตร ในสมัยนั้นชาวบ้านจะไม่จองที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่ละเคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ใหม่เมื่อทำการเกษตรในพื้นที่เดิมมาระยะหนึ่งทำให้เกิดการแผ้วถางป่าไปทั่ว ประกอบกับทางรัฐบาลได้เปิดสัมปทานทำไม้ในพื้นที่แก่งเขกชน ทำให้พื้นที่ป่าในขณะนั้นลดลงมาก ผลกระทบที่ตามมาคือน้ำในลำห้วยต่าง ๆ เช่น ห้วยหินลับ ห้วยต้อย และห้วยหารซึ่งจะไหลไปรวมที่ลำน้ำกุนเริ่มเหือดแห้ง ชาวบ้านต้องประสบปัญหาภัยแล้ง ขาดน้ำกินน้ำใช้

ในปี พ.ศ. 2510 พ่อหลวงเมืองดี ปริดาวงค์ ซึ่งเป็นกำนันตำบลศิลาแลงในสมัยนั้นได้นำเรื่องปัญหาภาวะภัยแล้งเข้าสู่สภาตำบลโดยร่วมกับผู้นำหมู่บ้าน ผู้อาวุโสทุกหมู่บ้าน ปรีกษาหารือเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดภัยแล้งและแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ผลการประชุมร่วมกันทำให้ทราบถึงต้นตอปัญหาภัยแล้งคือป่าไม้ที่เป็นป่าต้นน้ำที่สำคัญถูกทำลายจากเดิมไปมาก วิถีชีวิตของชาวบ้านเปลี่ยนไปจากเดิมจากอดีตชาวบ้านใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน ใช้เป็นแหล่งอาหารและใช้ไม้เพียงเพื่อสร้างบ้านเท่านั้น แต่ในยุคหลังรุ่นลูกรุ่นหลานได้มีการบุกเบิกป่าแผ้วถางเพื่อทำการเกษตรและตัดไม้เพื่อส่งออก เมื่อผู้นำหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านตระหนักถึงความสำคัญของป่าทำให้ผู้นำเหล่านั้นพยายามกระตุ้นชาวบ้านให้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าไม้ตาม ชักชวนกันมาอนุรักษ์ป่าและไม่ขยายพื้นที่ทำกินเพิ่ม



ภาพที่ 5.1 สภาพป่าชุมชนของชุมชนศิลาแลง

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประชุมสภาตำบลและลงมติให้ช่วยกันดูแลรักษาป่าไม้ ป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า โดยออกเป็นกฎระเบียบร่วมกันในลักษณะประนีประนอม เริ่มจากการ ห้ามตัดไม้ริมลำห้วยคือลำห้วยเล็กห้ามตัดไม้ในระยะข้างละ 20 วา หรือ 40 เมตร ลำห้วยใหญ่ ห้ามตัดไม้ในระยะข้างละ 100 วา หรือ 200 เมตร หากใครทำผิดกติกาจะต้องอพยพไปทำมาหากิน ในพื้นที่อื่น การที่มีกฎระเบียบที่เข้มงวดอย่างนี้ทำให้ชาวบ้านไม่มีใครฝ่าฝืนเข้าไปตัดไม้ ซึ่งต่อมา ได้มีการขยายเขตห้ามตัดไม้เพิ่มเรื่อย ๆ จนในที่สุดก็มีข้อกำหนดห้ามตัดไม้โดยสิ้นเชิง ทำให้ป่าเริ่มฟื้นตัวจากเดิม ส่วนผู้ที่ต้องการใช้ไม้ในการสร้างบ้านจะต้องแจ้งกับผู้นำหมู่บ้านเสียก่อน ซึ่งมักจะ อนุญาตให้ตัดไม้เฉพาะบริเวณหัวนาเท่านั้น

จนในที่สุดชาวบ้านได้ร่วมกันทำประชาคมติเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าและการขยายพื้นที่ ทำกิน ผลออกมาคือให้ดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ทั้งหมดให้เป็นป่าชุมชน ห้ามชาวบ้านขึ้นไปทำอะไร อีก จากนั้นจึงเริ่มช่วยกันวางแผนฟื้นฟูป่าไม้โดยเริ่มจากการทำแนวกันไฟป่า ปลอ่ยให้ป่าฟื้นตัว ตามธรรมชาติซึ่งจะมีตัวแทนจากหมู่บ้านทุกหมู่บ้านหมุนเวียนกันออกตรวจป่า เฝ้าระวังไฟป่าอยู่ เสมอ มีการประชุมเรื่องป่าไม้กันทุก ๆ เดือนตั้งแต่เป็นสภาตำบลจนเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และพัฒนาเป็นเทศบาลตำบลในปัจจุบัน โดยกฎระเบียบที่ร่วมกันสร้างไว้ นั่นถือเป็นข้อตกลง ร่วมกันที่อาศัยความเป็นพี่น้อง ระบบเครือญาติในสังคมความใกล้ชิดไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษ ทางกฎหมาย และมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลรักษาป่าไม้ในตำบลศิลาแลงอย่างมีระบบในปี พ.ศ. 2520 มีพ่อหลวงธวัช ยั่งยืน เป็นกำนัน โดยในช่วงแรกให้แต่ละหมู่บ้านคัดเลือกตัวแทน หมู่บ้าน 2 คน เข้ามาเป็นคณะกรรมการรักษาป่าไม้และป่าต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง ซึ่งต่อมาได้ เพิ่มจำนวนตัวแทนเป็นหมู่บ้าน 3 คน พร้อมทั้งออกกฎหมายห้ามทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนในพื้นที่ ป่า ทำให้ชาวบ้านที่ทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนบนดอยภูคาต้องลงมาทำการเกษตรบนพื้นราบ โดยอาศัยที่ดินที่ได้รับแบ่งมาจากญาติพี่น้อง

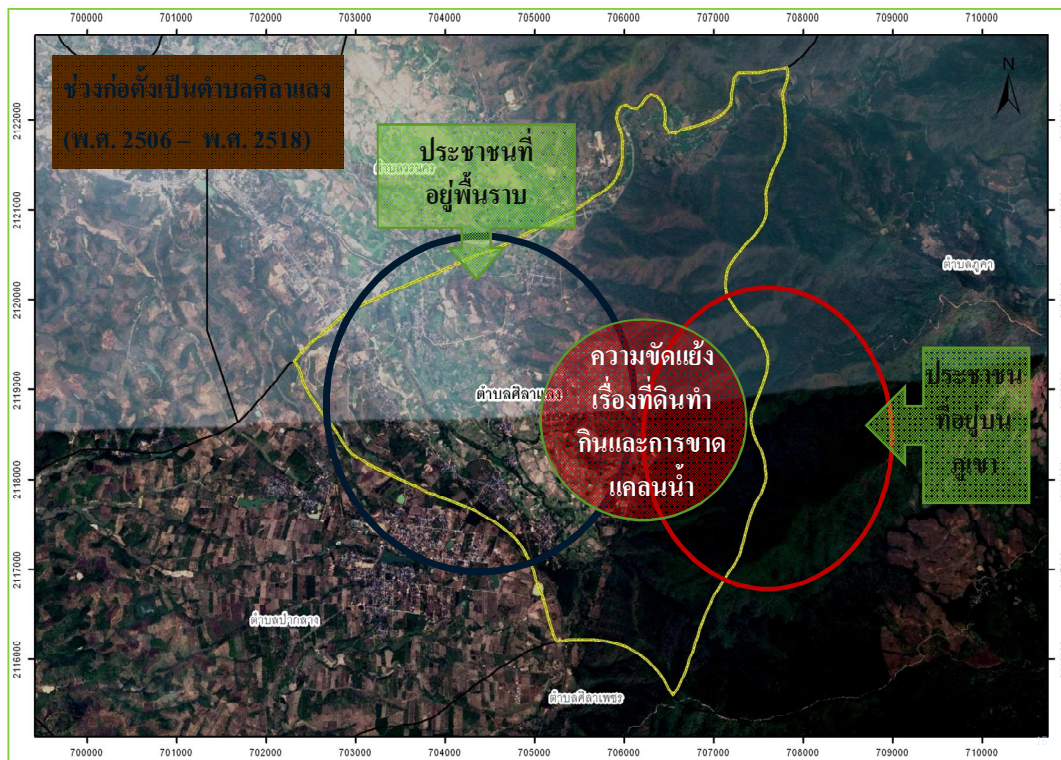


ภาพที่ 5.2 การตรวจดูพื้นที่เกษตร

การสร้างกฎระเบียบของคณะกรรมการในช่วงแรกยังไม่มีเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ใช้การแจ้งข่าวสารให้ชาวบ้านโดยใช้ผู้นำหมู่บ้านเป็นผู้กระจายข่าวและชักจูงชาวบ้านให้ตระหนักถึงประโยชน์ของป่าไม้และจากการที่ชาวบ้านเคยประสบปัญหาไม่มีน้ำใช้ในการทำการเกษตรทำให้ทุกคนร่วมกันปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัดทำให้ปัญหาคลี่คลายไปได้ด้วยดีจึงทำให้กลายเป็นคำบอกเล่าจากรุ่นสู่รุ่นสืบทอดกันไปกลายเป็นประเพณีการรักษาป่า โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่าจะไม่ให้ขยายเขตพื้นที่ในการทำไร่เพิ่มขึ้นจากเดิมและห้ามแผ้วถางบุกเบิกพื้นที่ทำไร่ใหม่ให้จำกัดเฉพาะที่เดิม ส่วนบริเวณสองข้างลำห้วยนั้นห้ามไม่ให้มีการตัดต้นไม้ในระยะ 50 เมตร และขยายขอบเขตเป็น 100 – 200 เมตร จนในที่สุดห้ามตัดต้นไม้โดยเด็ดขาด แต่ทั้งนี้มีการอนุโลมได้เป็นบางกรณี เช่น การตัดไม้แห้งมาทำฟืน การสร้างบ้านใหม่ของครอบครัวที่ต้องการแยกมาเป็นครอบครัวใหม่ เป็นต้น ซึ่งต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงเสียก่อน ซึ่งตอนหลังมีกฎระเบียบข้อตกลงเพิ่มเข้ามา เช่น กำหนดให้ตัดไม้ไปสร้างบ้านได้ครอบครัวละ 3 ต้น โดยในเวลา 1 เดือน ทางคณะกรรมการสามารถอนุญาตให้ได้เพียง 3 หมู่บ้านเท่านั้นและต้องมีการปลูกต้นไม้ทดแทนในอัตราส่วนคือตัดไม้ 1 ต้นปลูกทดแทน 5 ต้น ซึ่งจะมีคณะกรรมการคอยตรวจสอบดูแลติดตามผลตลอดจนนำไปซ่อมแซมบ้านหรือปลูกบ้านจริงหรือไม่ ปลูกต้นไม้ทดแทนแล้วหรือยัง เป็นต้น (นายเสริม ตี๋แก้ว, สัมภาษณ์ 2555)

หลังจากมีการฟื้นฟูป่าไม้จนมีสภาพกลับมาดีมีความอุดมสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง ทำให้แหล่งน้ำกลับมามีน้ำอีกครั้ง ชุมชนจึงมีความเป็นอยู่ดีขึ้น เมื่อเห็นผลดังนี้ ชาวบ้านจึงปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัดและสืบทอดต่อมายังรุ่นต่อ ๆ ไป ผสมกับความเชื่อเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในป่า เรื่องภูติผี วิญญาณที่ปกป้องรักษาป่า ต้นน้ำ ไร่นา จนเกิดเป็นประเพณีปฏิบัติที่สืบทอดกันมา ซึ่งความเชื่อเหล่านี้ได้ไปเชื่อมโยงกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าและน้ำทำให้การบริหารจัดการที่ดินของชุมชนเป็นไปในลักษณะพึ่งพาธรรมชาติ ทั้งเรื่องที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน ผลักดันทำให้ชุมชนเกิดการรวมตัวและจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านี้ เช่น คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง คณะกรรมการเหมืองฝาย เป็นต้น





ภาพที่ 5.3 แผนที่แสดงความขัดแย้งช่วงที่หนึ่ง

### 5.1.2 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ช่วงแรกเป็นช่วงก่อตั้งหมู่บ้าน มีคนหลากหลายเผ่าพันธุ์อพยพเข้ามาก่อตั้งบ้านเรือนมากมายและรวมตัวกันเป็นหมู่บ้านมากถึง 22 หมู่บ้าน ส่วนใหญ่จะเป็นชาวไทยลื้อกับชาวพื้นถิ่นเมือง จนกระทั่งเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ เกิดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้านที่อยู่ต้นน้ำและหมู่บ้านที่อยู่ปลายน้ำ ประกอบกับภาครัฐมีนโยบายให้ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ อพยพลงมาอาศัยบนพื้นราบทำให้พื้นที่ทำกินไม่เพียงพอเกิดความขัดแย้งกันทำให้ต้องมีการประชุมกันในสภาตำบลเพื่อหาทางออกโดยมีกำนันเป็นแกนนำในนำประเด็นปัญหาความขัดแย้งและปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำเข้าสู่สภาตำบล วิธีการคือการร่วมปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนแต่ละชุมชน ในตอนนั้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการจัดสรรพื้นที่ ทำเพียงดำเนินนโยบายผลักดันชาวเขาให้ลงมาอาศัยอยู่ที่พื้นที่ราบร่วมกับคนพื้นถิ่นเมือง ทำการแบ่งเขตการปกครอง ในขณะที่ไม่ได้มีการสำรวจแนวเขตการปกครองเพียงแต่จัดสรรแบ่งขอบเขตตำบลโดยยึดจากที่ตั้งหมู่บ้านและพื้นที่ทำกินของชาวบ้านที่อาศัยในหมู่บ้าน ส่วนองค์กรอิสระในช่วงแรกจะเข้ามาในลักษณะองค์กรสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้ การสนับสนุนความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ส่วนชาวบ้านในชุมชนในตอนนั้นยังไม่มีอำนาจในการ

ต่อรองมากนัก การตัดสินใจทุกอย่างจะเป็นไปตามผู้ใหญ่บ้านและผู้อาวุโส ทำให้สามารถแยกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงแรกได้ดังนี้

1) กลุ่มชั้นผู้ปกครอง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อาวุโส ที่มีการขัดแย้งกันเองในเรื่องผลประโยชน์ของชุมชนตนเอง

2) กลุ่มชาวบ้านแต่ละหมู่บ้าน แบ่งเป็นหมู่บ้านต้นน้ำกับหมู่บ้านปลายน้ำ ที่มีความขัดแย้งเรื่องการแผ้วถางพื้นที่เพื่อทำการเกษตรในพื้นที่ป่าต้นน้ำ

3) องค์กรอิสระ ได้แก่ องค์กรเอกชน นักวิจัย องค์กรสนับสนุนการอนุรักษ์ป่าไม้ ที่เข้ามาศึกษาและให้ความรู้กับชุมชนในช่วงแรก

4) ภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ นายอำเภอ ที่มีหน้าที่ดำเนินนโยบายไปตามที่วางไว้ ทั้งในเรื่องการผลักดันให้คนลงมาอาศัยบนพื้นราบและการกำหนดแบ่งเขตตำบล

แต่ละกลุ่มจะมีอิทธิพลและระดับความเป็นผู้นำที่แตกต่างกัน และมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ระดับอิทธิพลและความเป็นผู้นำของผู้มีส่วนร่วมสำคัญในช่วงแรก

หมายเลข	องค์กร	ภายใน / ภายนอก	อำนาจ / อิทธิพล	ความเป็นผู้นำ	การรวมกลุ่ม
1	กำนัน	ภายใน	มาก	มาก	1,2
2	ผู้ใหญ่บ้าน	ภายใน	มาก	มาก	1,2
3	ชุมชนต้นน้ำ	ภายใน	น้อย	น้อย	2,3
4	ชุมชนปลายน้ำ	ภายใน	น้อย	น้อย	2,4
5	นักวิจัย	ภายนอก	น้อย	น้อย	5
6	นายอำเภอ	ภายนอก	มาก	ปานกลาง	6

โดยประเด็นความขัดแย้งในช่วงแรกจะเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับชุมชนในเรื่องการเว้นระยะห้ามตัดไม้ริมลำห้วยและต้นน้ำตามกำหนด ทำให้ชาวบ้านที่อยู่ต้นน้ำต้องยกเลิกการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนและมาอาศัยแบ่งพื้นที่นาในที่ราบจากญาติพี่น้องเพื่อทำการปลูกข้าวแทน ต่อมาจึงมีการยกเลิกการตัดไม้ริมลำห้วยต้นน้ำเป็นการถาวรโดยชาวบ้านที่มีพื้นที่ทำกินบริเวณภูเขานั้นเลิกทำไร่ถาวรแล้วลงมาทำการเกษตรบนพื้นที่ราบแทน โดยชาวบ้านพื้นราบนี้จะต้องแบ่งพื้นที่ทำการเกษตรให้กับชาวบ้านที่มีที่ทำกินบนเขาแทนตามความเหมาะสม

ส่วนขององค์กรอิสระก็ได้เข้ามาสร้างองค์ความรู้ การอนุรักษ์ป่าไม้และให้ชาวบ้านตระหนักถึงผลประโยชน์ของการอนุรักษ์ป่าไม้ ทำให้ปัญหาในช่วงแรกคลี่คลายไปในทางที่ดีและมีการก่อตั้ง



คณะกรรมการขึ้นมาดูแลทรัพยากรร่วมกัน โดยให้ทุกหมู่บ้านทุกคนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้ของชุมชนจนกลายเป็นกฎระเบียบของตำบลที่ถือปฏิบัติตามกันมา ในช่วงแรกกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงและเป็นผู้นำจะเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รองลงมาเป็นองค์ภริสระที่เข้ามาส่งเสริมเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้ ส่วนภาครัฐนั้นแม้จะมีอิทธิพลสูงแต่ไม่ได้มีส่วนในการเกิดกระบวนการก่อตั้งคณะกรรมการดูแลรักษาป่าไม้

ระดับความรุนแรงของความขัดแย้งในการวิจัยครั้งนี้ได้ปรับจากการทบทวนงานวิจัยของ World Bank (2002) ในเรื่องการใช้ตัวชี้วัดระดับความรุนแรงของปัญหาของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยผู้วิจัยได้ใช้ตัวชี้วัดระดับความรุนแรงของความขัดแย้งจากการดำเนินคดีตามคู่อริที่เกิดขึ้นในพื้นที่และจากการสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยสามารถสร้างเป็นดัชนีที่ใช้ในการวัดระดับความรุนแรงในงานวิจัยครั้งนี้ได้ดังตาราง 5.2 ดังนี้

ตารางที่ 5.2 ตัวชี้วัดระดับความรุนแรงในพื้นที่

ระดับความรุนแรง	ดัชนีระดับความรุนแรง
สูง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำเนินคดี</li> <li>- ถึงขั้นตัดสินด้วยศาลยุติธรรม</li> <li>- ตัดสินที่มีการชี้ขาดผู้ชนะ / ผู้แพ้</li> <li>- มีการใช้กำลังกับคู่อริ</li> </ul>
ปานกลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้การทำประชามติในการตัดสินปัญหา</li> <li>- จำเป็นมีการลงโทษโดยใช้กฎข้อตกลงที่ร่วมกันสร้างขึ้น</li> <li>- มีการยื่นคำขาดหรือข่มขู่</li> <li>- มีปากเสียงกระทบกระทั่งกัน</li> </ul>
น้อย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สามารถไกล่เกลี่ยกันได้</li> <li>- ความคิดเห็นต่างกันเล็กน้อยหรือเข้าใจผิด</li> </ul>

ที่มา : จากการสรุปการสัมภาษณ์บุคคลที่ให้ข้อมูลหลัก

ระดับความรุนแรงจะจำแนกไปตามสี่ที่กำหนดไว้คือ สี่เทาเข้มเท่ากับความขัดแย้งมีความรุนแรงมาก สี่เทาเท่ากับความขัดแย้งมีความรุนแรงปานกลาง และสี่เทาอ่อนเท่ากับ ความขัดแย้งมีความรุนแรงต่ำ ซึ่งความขัดแย้งในช่วงแรกสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.3 ดังนี้

ตารางที่ 5.3 ความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงแรก (พ.ศ. 2508 – พ.ศ. 2518)

ประเด็นความขัดแย้ง	กำนัน	ผู้ใหญ่บ้าน	ชุมชน	องค์กรอิสระ	ภาครัฐ
กำนัน			ออกกฎหมายห้ามตัดไม้ริมแม่น้ำและลำห้วย		
ผู้ใหญ่บ้าน	ผลประโยชน์ของชาวบ้าน/ที่ทำกินของคนในหมู่บ้าน	ขอบเขตที่ทำกินของคนในหมู่บ้านของตนเอง			
ชุมชน		ชาวบ้านบางคนไม่ยอมย้ายที่ทำกิน	ที่ทำกินของแต่ละหมู่บ้าน/หมู่บ้านต้นน้ำปลายน้ำ	ต้องการขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในเขตป่า	ไม่ยอมอพยพลงมาอาศัยบนพื้นที่ราบตามนโยบายของรัฐ
องค์กรอิสระ		ขาดความร่วมมือ/สนับสนุน	เรื่องการอนุรักษ์ป่า/การบุกรุกป่าเพื่อทำกิน		
ภาครัฐ			ผลักดันคนให้ลงมาอาศัยในพื้นที่ราบ		

\* หมายเหตุ ระดับความรุนแรงความขัดแย้ง สีเทาเข้ม = สูง, สีเทา = ปานกลาง, สีขาว = เบา

### 5.1.3 วิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและวิธีการบริหารจัดการ

จากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามโมเดลทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคมของ Farrell and Peterson (1982 อ้างถึงใน สร้อยตระกูล, 2545) จะสามารถวิเคราะห์ได้ว่าระดับการมีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงแรกมีความสัมพันธ์เป็นอย่างไรและสามารถแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนสามารถแก้ไขความขัดแย้งได้อย่างไร ดังนี้

ในช่วงแรกความขัดแย้งหลักเกิดขึ้นระหว่างชาวบ้านที่อยู่ต้นน้ำกับชาวบ้านที่อยู่ปลายน้ำซึ่งมีปัญหาเรื่องการแผ้วถางพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตรและได้รุกไปจนถึงห้วยที่เป็นต้นน้ำทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำ ทั้งนี้เนื่องจากที่ภาครัฐได้ผลักดันชาวเขาให้ลงมาอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ราบซึ่งมีที่ทำกินไม่เพียงพอจนเกิดปัญหาการขยายที่ทำกินเข้าไปในเขตป่าที่เป็นต้นน้ำ ทำให้มีการทะเลาะเบาะแว้งกันระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง จนกำนันได้นำเรื่องปัญหาขาดแคลนน้ำเข้าสู่ที่ประชุมสภาตำบลแล้วช่วยกันวิเคราะห์หาสาเหตุและทางแก้ไข ได้ข้อสรุปคือห้ามไม่ให้ตัดต้นไม้ริมห้วย

อย่างเด็ดขาดพร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลรักษาป่าไม้ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีบทลงโทษที่ใช้ลงโทษกันเองในชุมชน ทั้งเรื่องการคว่ำบาตร หรือการปรับสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นที่ยอมรับตกลงเห็นชอบด้วยกันทุกคน ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีความขัดแย้งจะเห็นว่าช่วงแรกจะเป็นแบบมีการยอมเสียผลประโยชน์ (Accommodating) ที่ฝ่ายชาวบ้านที่อาศัยอยู่ต้นน้ำยอมรับข้อตกลงและไม่ได้เข้าไปตัดไม้บริเวณริมห้วยทำให้สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ง่ายขึ้นและต้องการสร้างความสามัคคีในชุมชน ลดความแตกแยกที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงทำให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมโดยการมีตัวแทนจากทุกหมู่บ้านเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้และแหล่งน้ำ ตลอดจนแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่จนได้ข้อสรุปที่ยอมรับตกลงร่วมกันและกลายเป็นกฎระเบียบที่ยึดถือปฏิบัติที่มีบทลงโทษตามที่ตกลงกันไว้ ทำให้ในช่วงแรกนี้ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินลดน้อยลงและสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ได้โดยการร่วมกันรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำขึ้นมาให้อุดมสมบูรณ์ดังเดิม ส่วนปัญหาที่ยังมีอยู่คือเรื่องพื้นที่ทำกินที่จำเป็นจะต้องแบ่งให้กับผู้ที่ยอมเสียสละพื้นที่ทำกินเดิมให้กลายเป็นป่าต้นน้ำซึ่งทำให้แต่ละครอบครัวมีที่ทำกินน้อยลง

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาของแต่ละองค์กรของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและวิธีการแก้ไขปัญหาวิธีต่างๆ ทำให้สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.4 ดังนี้

ตารางที่ 5.4 ปัญหาและเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในช่วงแรก

องค์กร	ส่วนได้	ส่วนเสีย	ปัญหาความขัดแย้ง	เครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้ง	ผลการแก้ไขปัญหา
กำนัน	สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้	ขอบเขตพื้นที่ทำกินในหมู่บ้านลดลง	การออกกฎหมายห้ามตัดไม้บริเวณป่าต้นน้ำ	การเสวนาร่วมกันเพื่อหาทางออก	สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยการตั้งกฎข้อตกลงและคณะกรรมการขึ้นมาดูแลรักษาป่า
ผู้ใหญ่บ้าน	ได้ป่าไม้และน้ำกลับมา	เสียพื้นที่ทำกิน	พื้นที่ทำกินของชุมชน		
ชุมชนต้นน้ำ	อุดมสมบูรณ์	พื้นที่ทำกินลดลง	การขยายพื้นที่ทำกิน		
ชุมชนปลายน้ำ			ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้		
องค์กรอิสระ	ได้เผยแพร่องค์ความรู้เรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้		ความไม่ได้รับความร่วมมือในการเผยแพร่องค์ความรู้เรื่องการอนุรักษ์	การสร้างเป้าหมายร่วมกัน	เกิดการตระหนักและเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์
ภาครัฐ	ได้พื้นที่ป่าเพิ่ม		นโยบายผลักดันคนที่อาศัยอยู่บนเขาให้ลงมาอยู่บนพื้นราบ	การขึ้นน้ำและกีดกัน	ประชาชนอพยพลงมาอาศัยบริเวณพื้นราบตามนโยบาย

## 5.2 การบริหารจัดการในช่วงหลังก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงถึงช่วงมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2542)

### 5.2.1 ลักษณะการบริหารจัดการในพื้นที่

หลังจากก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงขึ้นมาได้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎระเบียบข้อตกลงร่วมกันอยู่ตลอดเวลา จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2532 มีการสร้างแบบร่างระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาบังคับใช้ในช่วงแรก มีเนื้อหา ดังนี้ (ระเบียบสภาตำบลศิลาแลงว่าด้วยการรักษาป่าไม้, 2532)

1) คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลง คณะกรรมการชุดนี้เป็นตัวแทนที่ชาวบ้านเสนอขึ้นมาเอง หมู่บ้านละ 3 คน นายฝ่ายเองจะมีส่วนในการที่จะเสนอบุคคลที่เห็นว่าสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบปกป้องต้นน้ำของตัวเองได้ ซึ่งมีคณะกรรมการของสภาตำบลเป็นที่ปรึกษา

2) การจัดสรรค่าตอบแทน ยกตัวอย่างเช่น ข้อ ๑ ของระเบียบฯ คณะกรรมการตรวจป่า ท่านใดมีเหตุอันตรายเป็นเหตุถึงแก่ชีวิต ทางสภาตำบล ยินดีจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ครอบครัวเป็นจำนวน 10,000 บาท ในกรณีท่านใดประสบอุบัติเหตุหรือได้รับบาดเจ็บขณะปฏิบัติงานตรวจป่า ทางสภาตำบลจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามควรแก่กรณี นอกจากนี้ถ้าหากหมู่บ้านมีการพัฒนาหมู่บ้าน คณะกรรมการตรวจป่าจะได้รับการยกเว้น

3) ระเบียบสภาตำบลศิลาแลงว่าด้วยการรักษาป่าไม้ ปีพ.ศ. 2532 ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ณ วันที่ 6 เมษายน 2532 ที่ออกมารองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ความว่า “คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลง ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในระดับหมู่บ้านมีคณะกรรมการตรวจป่าจำนวน 3 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ใหญ่บ้าน มีวาระ 1 ปี ส่วนผู้อาวุโส ผู้ทรงคุณวุฒิก็เป็นที่ปรึกษาคอยชี้แนะและถ่ายทอดประสบการณ์”

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลง มีดังนี้

ก. รักษากฎระเบียบนี้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมในตำบลศิลาแลงและตำบลใกล้เคียง  
ข. เสนอชื่อบุคคลในหมู่บ้านของตน 3 คน ให้ประธานคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลง เพื่อร่วมเป็น “คณะกรรมการตรวจป่า” ของตำบลตลอดจนเปลี่ยนแปลงบุคคลในหมู่บ้านของตนในกรณีที่ไปปฏิบัติงานไม่ได้

ค. พิจารณาการขอใช้ไม้ของตำบล กำหนดใหม่ได้รายละเอียด 3 ต้นต่อ 1 หมู่บ้าน โดยใน 1 เดือนจะอนุญาตได้ไม่เกิน 3 หมู่บ้านในรอบการประชุมแต่ละครั้ง (ประชุมประจำเดือน) ไม่เกินหมู่บ้านละ 1 ราย และคอยติดตามดูว่า ผู้นั้นขอน้ำไม้มาสร้างหรือซ่อมบ้านเรือนตามที่ขอหรือไม่

ง. มีอำนาจจัดการผู้ละเมิดมติของสภาตำบลเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินป่าไม้ การยึดของกลางเข้าส่วนรวม การปรับไหมซึ่งไม่เกินต้นละ 1,500 บาท ตลอดจนการนำเจ้าหน้าที่ทางราชการเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ซึ่งเงินที่ได้รับจากการปรับไหมทุกครั้ง ส่วนหนึ่งจะเป็นเงินสมนาคุณแก่ผู้ให้ข้อมูลในการลักลอบตัดไม้ ในกรณีที่ข้อมูลเป็นจริงและทางคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแดง ได้ลงโทษผู้กระทำผิดนั้นไปแล้ว ส่วนที่เหลือจะนำเข้ากองทุนสภาตำบล

จ. แก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงระเบียบฯ นี้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้ตามความเหมาะสมโดยในที่ประชุมสภาตำบล แต่ต้องมีเสียงสนับสนุนอย่างน้อย 2 ใน 3 ของผู้เข้าร่วมประชุม

ด. ประธานสภาตำบลเป็นผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างตำบล คณะกรรมการตรวจป่ากับส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการรักษาป่า

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจป่า

ก. ออกปฏิบัติงานตรวจการตัดไม้ทำลายป่า เดือนละ 2 ครั้งหรือตามที่ประธานสภาตำบลจะเห็นสมควร

ข. การออกตรวจจะกระทำเป็น 2 สาย คือ

- สายที่ 1 สายขุนห้วยหาญ ห้วยต่อย ห้วยหินลับ ให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของบ้านเฮี้ย บ้านดอนไชย บ้านศาลา บ้านฝาย โดยมีผู้ใหญ่ขจร ต๊ะแก้ว เป็นหัวหน้าคณะ

- สายที่ 2 สายน้ำกุน ห้วยผาจาน ห้วยผีบ้า ให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของบ้านหัวน้ำ บ้านตีนตอก บ้านหัวดอย บ้านน้ำเป็น บ้านห้วยสะนาว บ้านปากกลาง โดยมีพ่อกำนันมณเฑียร ช่างเหล็ก เป็นหัวหน้าคณะ

ค. การออกตรวจป่าในแต่ละครั้งจะมีการนัดหมาย แบ่งงาน และเซ็นชื่อก่อนออกปฏิบัติงานทุกครั้ง โดยให้ผู้ที่จะไปปฏิบัติงานไปรวมกันที่บ้านหัวน้ำคณะ

ง. คณะกรรมการตรวจป่าจะได้รับการคุ้มครอง รับผิดชอบจากคณะกรรมการสภาตำบล ขณะที่ออกปฏิบัติงานในทุกกรณี

จ. ถ้าคณะกรรมการตรวจป่าท่านใดมีเหตุอันตรายถึงแก่ชีวิต ทางสภาตำบลฯ ยินดีจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ครอบครัวเป็นจำนวน 10,000 บาท ในกรณีที่ท่านใดประสบอุบัติเหตุหรือได้รับบาดเจ็บขณะที่ปฏิบัติงานตรวจป่า ทางสภาตำบลจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามควรแก่กรณี

ด. หมู่บ้านใดที่ไม่ให้ความร่วมมือและไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ สภาตำบลมีมาตรการลงโทษไว้ดังนี้

- ว่ากล่าวตักเตือน แล้วจัดให้คนไปเพิ่มในคราวต่อไป
- ปรับเป็นเงินเข้าสภาตำบลจากผู้ใหญ่บ้านบ้านนั้น ครั้งละ 100 บาทต่อคนต่อวัน
- ถ้ายังไม่เชื่อฟัง ทางสภาตำบลจะพิจารณาตัดสิทธิในการขอใช้สอยไม้ในหมู่บ้านนั้นต่อไป



ภาพที่ 5.4 การตรวจดูพื้นที่ป่า

แม้จะมีกฎระเบียบที่ใช้ร่วมกันแต่ก็ยังมีปัญหาหลายอย่าง เช่น คนบางคนในชุมชนหรือภายนอกชุมชนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่สร้างไว้ ซึ่งทางคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงแก้ไขโดยส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาจับกุมผู้บุกรุกป่า แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่จะยอมรับกฎระเบียบของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลงที่สร้างไว้มากกว่าจะให้เรื่องถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจเพราะต้องเสียเงินและเสียเวลาในการถูกดำเนินคดี ดังนั้นการแก้ปัญหาช่วงแรกจะเน้นการไกล่เกลี่ยเสียมากกว่าการดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนเอง ระหว่างคนพื้นราบกับคนภูเขา ทำให้ชาวบ้านเกิดการยอมรับและให้ความร่วมมือกันมากที่สุด

ด้วยบริบทของชุมชนที่พึ่งพาอาศัยอยู่กับธรรมชาติและหล่อหลอมเข้าด้วยกันระหว่างวิถีชีวิตและธรรมชาติจนกลายเป็นจารีตประเพณีของชุมชนเป็นเหตุให้องค์กรของชุมชนนี้มีความเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองกับหน่วยงานของภาครัฐหรือองค์กรอื่น ๆ สูง ต่อมาได้เกิดการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคาขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2531 โดยมีพื้นที่ซ้อนทับกับพื้นที่ป่าชุมชนที่ชาวบ้านเคยดูแลและใช้ประโยชน์มานาน ทำให้เกิดปัญหาเกิดการบุกรุกและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าของชุมชน จนทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของตนเอง

องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาแลงได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนแทนสภาตำบลเดิมทำให้ต้องมีการประสานงานร่วมกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับเจ้าหน้าที่จากองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลางในการประสานทุกภาคส่วนกับชาวบ้านในหมู่บ้าน มีการปรับปรุงกฎระเบียบเดิมร่วมกันและร่างออกมาเป็นกฎระเบียบของ

องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้เพื่อความเข้าใจรับรู้ร่วมกันระหว่างการปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมากฎระเบียบที่ทุกหมู่บ้านรวมกันสร้างขึ้นมานั้นได้ถูกนำมาพิจารณาในระเบียบของสภาตำบลว่าด้วยการรักษาป่าไม้ในปี พ.ศ. 2532 มีแนวทางปฏิบัติสำคัญ 12 ข้อ โดยได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่และประกาศเป็นกฎระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องการรักษาป่าและป้องกันไฟป่า แต่กฎระเบียบนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2532 และแก้ไขเพิ่มเติมในปีพ.ศ. 2543 (ระเบียบสภาตำบลศิลาแลงว่าด้วยการรักษาป่าไม้, 2532) กฎระเบียบที่สร้างขึ้นมีแนวทางปฏิบัติที่สำคัญดังนี้

1) การรักษาป่าและป้องกันไฟป่าของตำบล เป็นหน้าที่โดยตรงขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในรูปแบบของคณะกรรมการ

2) ผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่บ้าน มีหน้าที่เสนอชื่อบุคคลในหมู่บ้านของตน 3 คน เพื่อร่วมเป็น “คณะกรรมการตรวจป่า” ของตำบล ตลอดจนเปลี่ยนแปลงบุคคลในหมู่บ้านของตน ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้

3) คณะกรรมการตรวจป่าจะออกปฏิบัติงานตรวจสอบการตัดไม้ทำลายป่าและไฟป่าเดือนละ 2 ครั้ง หรือตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะเห็นสมควร

4) การออกตรวจป่าในแต่ละครั้งจะมีการนัดหมายแบ่งงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาแลง (บ้านฝาย)

5) คณะกรรมการตรวจป่าและป้องกันไฟป่าออกปฏิบัติหน้าที่ เมื่อพบผู้กระทำความผิดให้มีอำนาจจับกุม และรายงานต่อองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาแลงเพื่อพิจารณาความผิด

6) ราษฎรในพื้นที่ตำบลศิลาแลงทุกคน มีสิทธิแจ้งการใช้ไม้จากองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาปลูกสร้างเป็นบ้านเรือน โดยมีหนังสือแจ้งใช้ไม้ผ่านผู้ใหญ่บ้านสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาเห็นควรในที่ประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในแต่ละครั้งของการอนุญาตใช้ไม้ ได้รายละเอียด 3 ท่อน ต่อ 1 หมู่บ้าน ใน 1 เดือน แต่ต้องไม่ใช่ไม้ที่อยู่ในเขตต้นน้ำ

7) ห้ามบุคคลใดยึดถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน ก่อสร้าง ขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในเขตป่าชุมชน แล้วยาง ตัดต้นไม้อายุหรือทำลายป่าด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เว้นแต่การหาของป่ามาเป็นอาหารหรือสมุนไพร

8) ห้ามผู้ใดล่าสัตว์ป่าในเขตป่าชุมชน เช่น กวาง เก้ง หมู หมี เสือ ลิง เลียงผา ชะนี ไก่ป่า ผู้ใดฝ่าฝืนปรับตั้งแต่ 1,000 – 10,000 บาท

9) ห้ามบุคคลหนึ่งบุคคลใด นำของป่าออกมาจำหน่ายเป็นอาชีพ

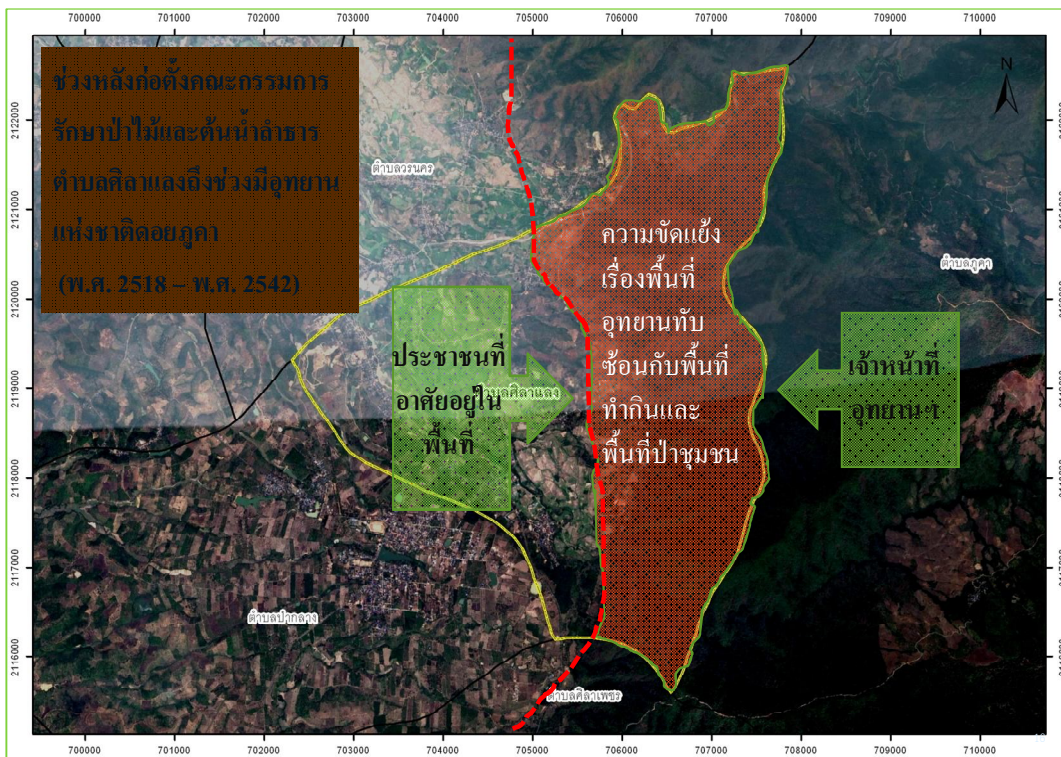


- 10) ผู้ใดทำลายหลักเขต ป้ายหรือเครื่องหมายใดที่จัดให้มีขึ้น มีโทษปรับตั้งแต่ 500-5,000 บาท
- 11) ห้ามบุคคลภายนอกพื้นที่ตำบลศิลาแลงเข้าไปตัดไม้ไผ่ทุกชนิด มีโทษปรับตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป
- 12) บุคคลหรือองค์กรใดจะเข้ามาทำการศึกษาวิจัยวิชาการ จะต้องได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารจัดการในช่วงนี้ คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงได้ปรับปรุงแบบกฎระเบียบให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้นเพื่อใช้ควบคุมดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำ ป้องกันการบุกรุกป่าไม้และให้เป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนข้อพิพาทในกรณีพื้นที่ทำกินของชุมชนและพื้นที่ป่าชุมชนซ้อนทับกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ได้มีการรวมตัวกันประชุมปรึกษาหารือกันในสภาตำบลเพื่อหาทางออกปัญหานี้ โดยมติในที่ประชุมตอนนั้นคือห้ามไม่ให้ทำไร่เลื่อนลอยหรือไร่หมุนเวียนกันอีกและให้ชาวบ้านที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติออกมาทำการเกษตรในพื้นที่ดินที่ได้รับการแบ่งปันจากญาติพี่น้อง ส่วนอีกปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขคือปัญหาเรื่องป่าชุมชนที่ทางชุมชนร่วมกันอนุรักษ์ไว้จำนวน 10,125 ไร่ ที่ยังอยู่ในแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ทั้งการหาของป่า การตัดไม้ไผ่ไปใช้งาน การตัดไม้เพื่อสร้างบ้าน ตลอดจนการเข้าไปดูแลรักษาป่าไม้ ไม่สามารถทำได้เหมือนเดิมเพราะหากกระทำโดยพลการจะถูกเจ้าหน้าที่รัฐลงโทษตามกฎหมายได้ ชาวบ้านจึงมีการรวมตัวเรียกร้องสิทธิในการเข้าไปดูแลรักษาป่าชุมชนเรื่อยมาจนถึงตอนนี้เรื่องการฟ้องร้องเรียกร้องสิทธิในการบริหารจัดการป่าชุมชนนี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระ ได้แก่ นักวิชาการ นักวิจัย และองค์กรส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น เข้ามาศึกษาและสร้างองค์ความรู้ให้กับชุมชนทำให้การบริหารจัดการในชุมชนมีระเบียบที่ดีขึ้น มีการนำองค์ความรู้การมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาสนับสนุนการก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง โดยการเลือกตัวแทนชาวบ้านเข้ามาเป็นคณะกรรมการ มีการประชุมสัญจรที่จัดขึ้นทุกเดือนเพื่อแจ้งข่าวผลการดำเนินงานให้แก่ละหุ่มบ้านได้รับทราบ มีการเรียนรู้การอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ร่วมกัน ทำให้องค์กรชุมชนนี้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ประชาชนในพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจกระบวนการต่าง ๆ มากขึ้น และยังสามารถต่อรองกับหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐได้ นอกจากนี้ยังทำให้ชาวบ้านตระหนักถึงผลประโยชน์ของการอนุรักษ์ เรื่องสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของ

ตนเอง ซึ่งถือว่ามีบทบาทมากในการปรับฐานองค์ความรู้ของชาวบ้านให้เกิดความรู้ความเข้าใจกับภาครัฐ หากเป็นตัวกลางระหว่างภาครัฐและประชาชนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น



ภาพที่ 5.5 แผนที่แสดงความขัดแย้งช่วงที่สอง

### 5.2.2 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมนำสำคัญ

จากข้อมูลที่ได้สามารถสรุปผู้มีส่วนร่วมนำสำคัญในช่วงนี้คือ

- 1) กลุ่มที่มีอิทธิพลสูงและเป็นผู้นำ คือกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีความขัดแย้งกับชุมชนในเรื่องแนวเขตป่าอนุรักษ์ และความขัดแย้งเรื่องความชัดเจนในเรื่องแนวเขตที่ทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติ
- 2) คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแดงที่มีการขัดแย้งกันเองในเรื่องข้อกฏระเบียบข้อตกลง และเรื่องป่าชุมชนที่อยู่ในเขตซ้อนทับกับเขตอุทยานแห่งชาติ
- 3) เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา มีความขัดแย้งหลัก ๆ ในเรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่ทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน
- 4) องค์กรอิสระ มีความขัดแย้งส่วนใหญ่อเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือและสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่

- 5) ชุมชน มีความขัดแย้งทั้งในเรื่องการยอมรับกฎระเบียบ การบุกรุกขยายพื้นที่เกษตรกรรมเข้าไปในเขตป่าชุมชนและพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.5 ดังนี้

ตารางที่ 5.5 ระดับอิทธิพลและความเป็นผู้นำของผู้มีส่วนร่วมสำคัญในช่วงที่สอง

หมายเลข	องค์กร	ภายใน/ ภายนอก	อำนาจ / อิทธิพล	ความเป็นผู้นำ	การรวมกลุ่ม
1	กำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน	ภายใน	มาก	มาก	1,2,3
2	คณะกรรมการฯ	ภายใน	มาก	มาก	1,2,3
3	ชุมชน	ภายใน	น้อย	น้อย	1,2,3
4	นักวิจัย	ภายนอก	น้อย	น้อย	3,4
5	เจ้าหน้าที่อุทยานฯ	ภายนอก	มาก	มาก	5

ความขัดแย้งในช่วงที่สองนี้จะเกิดขึ้นระหว่างภาคประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติโดยผูกพันในประเด็นของเรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่มีการทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน รองลงมาจะเป็นความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ทำกินกับป่าอนุรักษ์ที่คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแดงร่วมกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านร่วมกันกำหนดขึ้นมา โดยสามารถสรุปความขัดแย้งได้ดังตาราง 5.6 ดังนี้

ตารางที่ 5.6 ความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2531)

ประเด็นความขัดแย้ง	กำนัน/ ผู้ใหญ่บ้าน	คณะกรรมการ รักษาป่าไม้และ ต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลง	ชุมชน	องค์กรอิสระ	เจ้าหน้าที่ อุทยานฯ
กำนัน/ ผู้ใหญ่บ้าน			แนวเขตระหว่าง ที่ทำกินกับป่า อนุรักษ์		ข้อตกลงเรื่อง แนวเขตที่สำรวจ ร่วมกัน
คณะกรรมการ รักษาป่าไม้ และต้นน้ำลำ ธารตำบลศิลา แลง		ขัดแย้งกันเอง เรื่องข้อสรุปกฎ ระเบียบของ หมู่บ้าน			พื้นที่ป่าชุมชนทับ ซ้อนกับอุทยาน แห่งชาติ
ชุมชน	ขยายที่ทำกิน เข้าไปในเขต ป่าอนุรักษ์	บางส่วนไม่ทำ ตามกฎหมายที่ตั้งไว้	ที่ทำกินของแต่ ละหมู่บ้าน/ หมู่บ้านต้นน้ำ ปลายน้ำ	ขยายพื้นที่ทำ กินเข้าไปใน พื้นที่ป่าไม้	ขัดแย้งเรื่องพื้นที่ ทำกินทับซ้อนกับ อุทยานแห่งชาติ
องค์กรอิสระ			เรื่องการอนุรักษ์ ป่า/การบุกรุก พื้นที่ป่าเพื่อทำ กิน		ขาดความร่วมมือ เรื่องการร่วมกัน แก้ปัญหาพื้นที่ทับ ซ้อน
เจ้าหน้าที่ อุทยานฯ	เพิกเฉยเรื่อง ความชัดเจน ของแนวเขต อุทยาน แห่งชาติ	การยอมรับ อำนาจรัฐในการ ดูแลรักษาป่าไม้	การบุกรุกพื้นที่ อุทยานแห่งชาติ		

\* หมายเหตุ ระดับความรุนแรงความขัดแย้ง สีเทาเข้ม = สูง, สีเทา = ปานกลาง, สีขาว = เบา

### 5.2.3 วิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและวิธีการบริหารจัดการ

ในช่วงที่สองเป็นช่วงที่มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติโดยกฎหมายที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของชาวบ้านและป่าของชุมชน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่อุทยานฯ อย่างชัดเจน มีการดำเนินคดีจับผู้กระทำผิดบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติมากมาย ในขณะที่ชาวบ้านได้มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ทำกินและพื้นที่ป่าชุมชน ซึ่งทางอุทยานแห่งชาติก็ไม่ได้ให้ความร่วมมือในการทำแนวเขตที่ชัดเจนทำให้เกิดข้อพิพาทอยู่

ตลอดเวลา จนชาวบ้านต้องประชุมร่วมกันและแก้ไขปัญหาโดยการยกเลิกการทำไร่เลื่อนลอยและ  
ไร่หมุนเวียนในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนอย่างถาวร

ในส่วนของป่าชุมชนนั้นชาวบ้านยังต้องการสิทธิที่จะเข้าไปดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จาก  
ป่าซึ่งทางอุทยานแห่งชาติก็ไม่ได้ให้ร่วมมือเท่าที่ควรเพราะติดขัดในเรื่องของกฎหมายที่มีการ  
บังคับใช้ที่เข้มงวดเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า ส่วนปัญหาเรื่องแนวเขตที่ทับซ้อนกันก็ยังไม่ได้รับ  
การแก้ไขจนถึงปัจจุบัน แม้ชาวบ้านจะพยายามตั้งเสนอแนวทางการเดินแนวเขตร่วมกัน การจัด  
เวทีเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาเรื่องแนวเขตทับซ้อน แต่ภาครัฐก็ยังคงเพิกเฉยและปฏิเสธที่จะเข้าร่วม  
จากความขัดแย้งนี้จะเห็นได้ชัดว่าเป็นความขัดแย้งแบบมีการแข่งขัน (Competing) ชัดเจน  
ระหว่างทางอุทยานแห่งชาติกับชุมชน มีประเด็นของความขัดแย้งที่ชัดเจนและสำคัญที่เมื่อลงมือ  
ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจะเกิดความไม่พอใจกับอีกฝ่าย แสดงให้เห็นว่าต่างฝ่ายต่างรักษา  
ผลประโยชน์ของตนเองและการที่ชาวบ้านในชุมชนมีการรวมตัวกันทำให้เกิดอำนาจในการต่อรอง  
กับอีกฝ่ายทำให้เกิดการคานอำนาจและการพยายามเรียกร้องสิทธิของตนเองมากขึ้น

เมื่อพิจารณาผู้มีส่วนร่วมสำคัญและวิธีการแก้ไขปัญหาก็สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.7  
ดังนี้

ตารางที่ 5.7 ปัญหาและเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในช่วงที่สอง

องค์กร	ส่วนได้	ส่วนเสีย	ปัญหาความขัดแย้ง	เครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้ง	ผลการแก้ไขปัญหา
กำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน	สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้		ความชัดเจนเรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติกับพื้นที่ทำกิน	การเสวนาร่วมกันเพื่อหาทางออก	ยกเลิกการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนในพื้นที่ทับซ้อนเกิดการเรียกร้องสิทธิในการดูแลรักษาป่าชุมชน
คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง		สิทธิในการเข้าไปดูแลรักษาป่าชุมชน	การทับซ้อนพื้นที่อุทยานแห่งชาติกับพื้นที่ป่าชุมชน		
ชุมชน		เสียพื้นที่ทำกินพื้นที่ทำกินลดลง	การขยายพื้นที่ทำกินขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้		
องค์กรอิสระ	ได้เผยแพร่องค์ความรู้เรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้		ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ทับซ้อนกัน	การสร้างเป้าหมายร่วมกัน	เกิดองค์ความรู้ในการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์
เจ้าหน้าที่อุทยานฯ	ได้พื้นที่ป่าเพิ่ม	เกิดการกระทบกระทบกระทั่งกับชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ทับซ้อน	นโยบายผลักดันคนที่อาศัยอยู่บนเขาให้ลงมาอยู่บนพื้นราบ	เพิกเฉยและยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องตัดสิน	ดำเนินคดีผู้บุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติจำนวนมาก

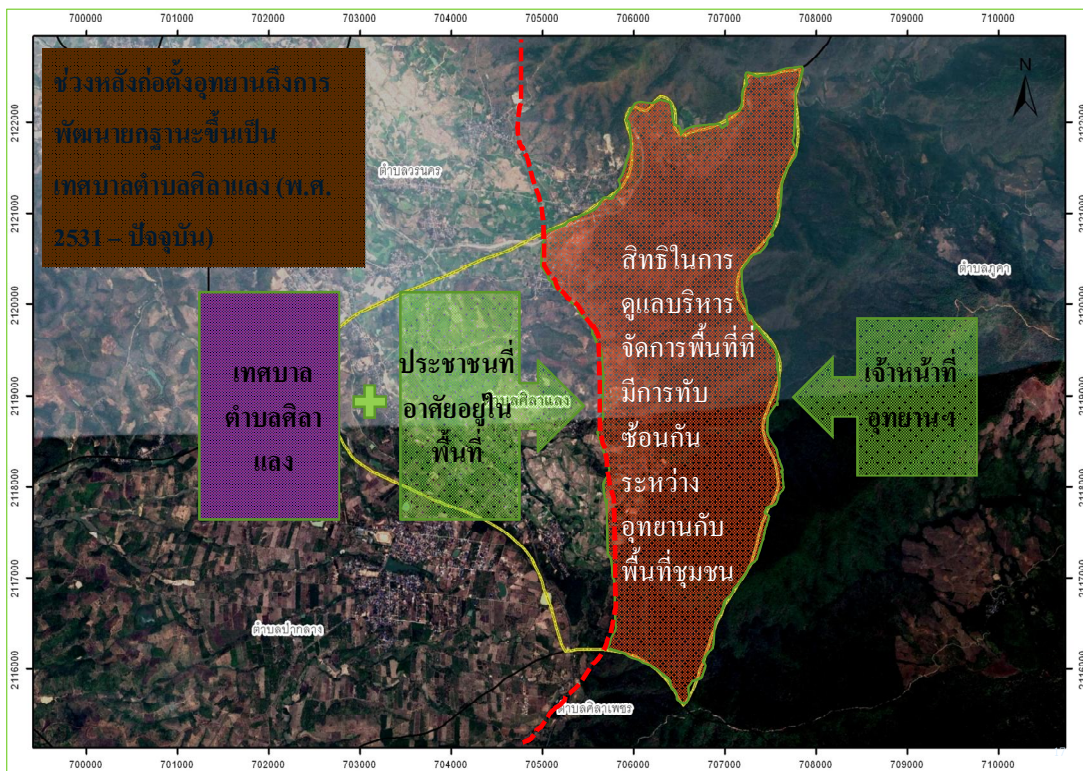
### 5.3 ช่วงหลังก่อตั้งอุทยานแห่งชาติถึงการพัฒนากฎระเบียบขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง (พ.ศ. 2531 – ปัจจุบัน)

#### 5.3.1 ลักษณะการบริหารจัดการในพื้นที่

ช่วงนี้เป็นช่วงหลังจากการมีความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับอุทยานแห่งชาติมาระยะหนึ่ง ทางชาวบ้านได้รวมตัวกันสร้างกฎระเบียบมาควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ที่ทางอุทยานแห่งชาติสามารถยอมรับได้คือ ทางชุมชนได้ออกกฎระเบียบที่ได้รับการยอมรับทั้งฝ่ายประชาชนและอุทยานแห่งชาติ เมื่อทางอุทยานแห่งชาติ ยอมรับแล้วก็ให้ชาวบ้านบริหารจัดการกันเองตามที่ได้ออกข้อตกลงที่ออกเป็นกฎระเบียบไว้ แต่ถ้าหากควบคุมไม่ได้ทางอุทยานแห่งชาติ จึงจะเข้ามาดำเนินการจัดการตามกฎหมายซึ่งปัจจุบันหลังจากตกลงกันได้ทำให้ความขัดแย้งในพื้นที่ลด คดีความเรื่องการบุกรุกพื้นที่ลดลงจนในปีพ.ศ. 2554 มีการดำเนินคดีบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติเหลือเพียง 3 คดีเท่านั้น แต่ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ทับซ้อนก็ยังไม่คลี่คลายเพราะชาวบ้านต้องการพื้นที่ป่าชุมชนให้กลับมาอยู่ในการดูแลของชาวบ้านเพราะเป็นผืนป่าที่ชาวบ้านดูแลรักษามานานแล้วก่อนมีการตั้งอุทยานแห่งชาติโดยญาติขึ้นมา ปัญหาทับซ้อนพื้นที่กันชนทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าที่ร่วมกันอนุรักษ์อย่างที่เคยเพราะผิดกฎหมายของอุทยานแห่งชาติ จนในปัจจุบันชาวบ้านยังคงเรียกร้องสิทธิการเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นอยู่เพื่อให้ได้สิทธิที่จะเข้าบริหารจัดการเหมือนเดิม

จนถึงปี พ.ศ. 2552 ตำบลศิลาแลงได้ถูกยกระดับขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทำให้มีเทศบาลตำบลศิลาแลงเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ทางคณะกรรมการดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงจึงได้มีการเชิญเข้ามาร่วมประชุมเกี่ยวกับการแก้ปัญหาและต้องการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่สร้างขึ้นมาเพื่อดูแลรักษาป่าไม้ให้เข้มแข็งขึ้นโดยการเสนอให้เป็นเทศบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเข้ามาหาผลประโยชน์จากกลุ่มนายทุนภายนอกและมองว่าการที่เทศบาลได้สร้างกฎระเบียบที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ทำให้ชาวบ้านไม่กล้าบุกรุกและสามารถต่อรองในการเข้าไปบริหารจัดการป่าชุมชนได้ ส่วนกรมป่าไม้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับปัญหานี้แม้จะพยายามแก้ไขปัญหาก็ให้บุคลากรเข้าไปดูแลจัดการแต่ด้วยจำนวนคนที่น้อยทำให้ไม่สามารถดูแลป่าไม้ได้ทั่วถึง การดูแลไฟป่าให้ครอบคลุมพื้นที่จึงเป็นเรื่องยากซึ่งหากหาข้อตกลงที่ดีได้ การที่ยกพื้นที่ป่าไม้ให้ชุมชนใกล้เคียงดูแลจะเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและชาวบ้านได้ประโยชน์จากป่าไม้เช่นเดิมได้





ภาพที่ 5.6 แผนที่แสดงความขัดแย้งช่วงที่สาม

### 5.3.2 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทำให้สามารถสรุปผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงที่สามนี้ได้ดังนี้

- 1) กลุ่มกำนันและผู้ใหญ่เป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดการเรียกร้องสิทธิและแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้ โดยเฉพาะเรื่องความชัดเจนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติ
- 2) คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงที่มีหน้าที่ควบคุมการเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน มีความขัดแย้งในเรื่องพื้นที่ป่าชุมชนที่ทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติและต้องการสิทธิการดูแลป่าชุมชนอย่างเดิม
- 3) กลุ่มเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ที่มีควบคุมป้องกันและฟื้นฟูสภาพป่าให้อุดมสมบูรณ์ มีความขัดแย้งกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะเรื่องความชัดเจนในแนวเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากยึดถือแนวเขตตามที่กฎหมายได้ประกาศเอาไว้
- 4) กลุ่มการปกครองส่วนท้องถิ่น คือเทศบาลตำบลศิลาแลงที่มีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ มีความขัดแย้งเรื่องกฎหมายที่บังคับใช้ในพื้นที่ทับซ้อนของอุทยานแห่งชาติ
- 5) องค์กรอิสระ ที่มีความขัดแย้งเรื่องการขาดความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องความชัดเจนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติ



## 6) ชุมชน ที่ยังคงมีความขัดแย้งเรื่องพื้นที่ทำกินที่ทับซ้อนกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

ตารางที่ 5.8 ระดับอิทธิพลและความเป็นผู้นำของผู้มีส่วนร่วมสำคัญในช่วงที่สาม

หมายเลข	องค์กร	ภายใน/ ภายนอก	อำนาจ / อิทธิพล	ความ เป็นผู้นำ	การรวมกลุ่ม
1	กำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน	ภายใน	มาก	มาก	1,2,3
2	คณะกรรมการรักษาป่าไม้ฯ	ภายใน	มาก	มาก	1,2,3
3	ชุมชน	ภายใน	น้อย	น้อย	1,2,3,6
4	นักวิจัย	ภายนอก	น้อย	ปานกลาง	2,3,4
5	เจ้าหน้าที่อุทยานฯ	ภายนอก	มาก	มาก	5
6	เทศบาล	ภายใน	มาก	มาก	3,6

ประเด็นความขัดแย้งในช่วงนี้ยังเกิดความขัดแย้งในเรื่องความชัดเจนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ปัญหาเรื่องพื้นที่ทับซ้อนยังคงอยู่ ต่อมามีการยกระดับตำบลขึ้นเป็นเทศบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพ.ศ. 2550 มาตรา 290 ที่มอบอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้มีเทศบาลตำบลศิลาแลงมีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีปัญหาทับซ้อนกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ยังคงติดขัดในเรื่องของบทบาทหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติที่ยังมีอำนาจในเขตพื้นที่ดังกล่าว ทั้งยังมีความขัดแย้งในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับที่ยังแตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนในการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว และความขัดแย้งในช่วงที่ 3 นี้สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 5.9 ดังนี้

ตารางที่ 5.9 ความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงที่สาม (พ.ศ. 2531 – พ.ศ. 2554)

ประเด็นความขัดแย้ง	กำนัน/ ผู้ใหญ่บ้าน	คณะกรรมการ รักษาป่าไม้ และต้นน้ำลำ ธารตำบลศิลา แลง	ชุมชน	องค์กร อิสระ	เจ้าหน้าที่ อุทยานฯ	เทศบาล
กำนัน/ ผู้ใหญ่บ้าน					เรื่องความ ชัดเจนของ แนวเขต อุทยาน	
คณะกรรมการ รักษาป่าไม้ และต้นน้ำลำ ธารตำบลศิลา แลง			การห้าม ไม่ให้ ชาวบ้านเข้า ไปตัดไม้		พื้นที่ป่า ชุมชนทับ ซ้อนกับ อุทยาน	การบังคับ ใช้ บทลงโทษ ที่แตกต่าง กัน
ชุมชน		ต้องการตัดไม้ เพื่อใช้สอยใน ครัวเรือน			ขัดแย้งเรื่อง พื้นที่ทำกิน ทับซ้อนกับ อุทยาน	
องค์กรอิสระ					ขาดความ ร่วมมือเรื่อง การร่วมกัน แก้ปัญหาพื้นที่ ทับซ้อน	
เจ้าหน้าที่ อุทยานฯ	ข้อตกลง เรื่องแนว เขตที่ สำรวจ ร่วมกัน	การยอมรับ อำนาจรัฐใน การดูแลรักษา ป่าไม้	การบุกรุก พื้นที่ อุทยาน แห่งชาติ	พาดพิงด้าน ลบทำให้ เกิดความ เสียหายต่อ อุทยาน แห่งชาติ		
เทศบาล		เน้นการบังคับ ใช้กฎหมาย มากกว่าการ ใช้กฎหมาย			สิทธิในการ จัดการป่า ชุมชนและกฎ ระเบียบที่ใช้ ต่างกัน	

\* หมายเหตุ ระดับความรุนแรงความขัดแย้ง สีเทาเข้ม = สูง, สีเทา = ปานกลาง, สีขาว = เบา

### 5.3.3 วิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและวิธีการบริหารจัดการ

ช่วงที่สามจะเป็นช่วงปัจจุบันซึ่งตำบลได้ถูกยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ซึ่งต้องการเข้ามาดูแลพื้นที่ป่าชุมชนเช่นกัน ทำให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหานี้ โดยทุกฝ่ายมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมและร่วมกันหาจุดร่วมของข้อตกลงที่สามารถตอบสนองความต้องการของทุกๆ ฝ่ายได้ ซึ่งความสัมพันธ์ในทฤษฎีความขัดแย้งจะตรงกับความร่วมมือร่วมใจ (Collaborating) ช่วยกันหาทางออกโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ผลต่อมาคือสามารถลดความขัดแย้งในพื้นที่ให้น้อยลงได้ โดยมีสรุปคือทางอุทยานแห่งชาติยังคงยึดถือแนวเขตเดิมแต่ได้มีการผ่อนผันให้ชาวบ้านเข้ามาประกอบกิจกรรมรักษาป่าไม้ในเขตป่าชุมชนของตนได้ เช่น การเดินตรวจป่า การทำแนวกันไฟป่า เป็นต้น แต่จะต้องผ่านการอนุญาตจากหัวหน้าเขตปฏิบัติการในพื้นที่เสียก่อน ส่วนงบประมาณสนับสนุนทั้งในเรื่องอุปกรณ์การทำแนวกันไฟป่า ต้นกล้าพันธุ์พืช ทางอุทยานแห่งชาติจะเป็นฝ่ายสนับสนุน โดยชาวบ้านมีให้การสนับสนุนเป็นในเรื่องของแรงงานการเดินตรวจป่าและการทำแนวกันไฟป่า ส่วนทางเทศบาลมีหน้าที่ดูแลควบคุมไม่ให้ผู้ใดละเมิดฝ่าฝืนเข้าไปทำลายป่าซึ่งในขณะนี้ทางคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงได้ประชุมหารือร่วมกับทางเทศบาลเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับ โดยปรับจากกฎข้อตกลงเดิมขึ้นเป็นเทศบัญญัติของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่ยอมรับจากภายนอกและป้องกันกลุ่มนายทุนภายนอกพื้นที่เข้ามาบุกรุกป่าไม้ โดยข้อตกลงนี้ทางอุทยานแห่งชาติเห็นชอบด้วยคือถ้าทางชุมชนสามารถรักษากฎระเบียบได้ ทางอุทยานแห่งชาติจะมอบหมายให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลแต่ถ้าเรื่องใดไม่สามารถแก้ไขปัญหามาที่ตกลงกันไว้ทางอุทยานแห่งชาติจะเข้าดำเนินการตามกฎหมายแทน

ในช่วงที่สามนี้จะเห็นได้ว่าองค์กรส่วนท้องถิ่นในที่นี้คือเทศบาลเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการเข้าไปร่วมดูแลบริหารจัดการ เห็นได้จากการที่ทางคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารได้ยกเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับในการดูแลรักษาป่าเดิมให้กลายเป็นเทศบัญญัติที่มีการบังคับใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น แต่ถึงแม้จะมีการถ่ายทอดอำนาจในการดูแลบริหารจัดการแต่ด้วยตัวบทกฎหมายเดิมที่ใช้กำกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ยังเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรให้เต็มที่ ดังนั้นในการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องดึงผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายในที่นี้คือทางอุทยานแห่งชาติออกมาร่วมเพื่อให้เกิดการประสานงานและบริหารจัดการที่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้ลดน้อยลงและหมดไปได้

เมื่อพิจารณาผู้มีส่วนร่วมสำคัญและวิธีการแก้ไขปัญหา สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.10  
ดังนี้

ตารางที่ 5.10 สรุปปัญหาและเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

องค์กร	ส่วนได้	ส่วนเสีย	ปัญหาความขัดแย้ง	เครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้ง	ผลการแก้ไขปัญหา
กำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน	แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่		ความชัดเจนเรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติกับพื้นที่ทำกิน	ประชุมร่วมกันเพื่อหาทางออก	ได้สิทธิในการเข้าไปดูแลรักษาป่าชุมชน
คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง	สิทธิในการเข้าไปดูแลรักษาป่าชุมชน		การทับซ้อนพื้นที่อุทยานแห่งชาติกับพื้นที่ป่าชุมชน		
ชุมชน		เสียพื้นที่ทำกินพื้นที่ทำกินลดลง	การขยายพื้นที่ทำกินขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้		
องค์กรอิสระ	ได้เผยแพร่องค์ความรู้เรื่อง การอนุรักษ์ป่าไม้		ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ทับซ้อนกัน	การสร้างเป้าหมายร่วมกัน	เกิดองค์ความรู้ในการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์
เจ้าหน้าที่อุทยานฯ	สามารถรักษาพื้นที่ป่าได้และยังลดภาระการดูแลพื้นที่อุทยานแห่งชาติ	เกิดการกระทบกระทบกระทั่งกับชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ทับซ้อน		เพิกเฉยและยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องตัดสิน	ลดภาระงานให้เจ้าหน้าที่อุทยานฯ และได้ผลงาน
เทศบาลตำบลศิลาแลง	สิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่			ประชุมร่วมกันเพื่อหาทางออก	ผลักดันให้กฎระเบียบเป็นเทศบัญญัติ

#### 5.4 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กร

เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทและหน้าที่ขององค์กรผู้มีส่วนร่วมสำคัญที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน โดยแบ่งเป็นแยกตามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักตามความขัดแย้งที่เกิดขึ้นออกเป็นสามกลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มที่ 1 ประกอบไปด้วยคณะกรรมการดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และชุมชน โดยมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- ส่งเสริมให้ชาวบ้านตระหนักถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่
- ดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่
- เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในพื้นที่ทับซ้อน

2) กลุ่มที่ 2 คือเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา โดยมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- ดูแลอนุรักษ์ ส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในเขตอุทยานแห่งชาติ

- ควบคุม ป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า

- ส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความห่วงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรท้องถิ่น

- มีอำนาจในการให้อนุญาตบุคคลในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

3) กลุ่มที่ 3 คือเทศบาลตำบลศิลาแลง โดยมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- บริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่
- ควบคุมและอนุญาตให้บุคคลเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่
- รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ให้ประชาชนได้รับความรู้และส่งเสริมพัฒนาประชาชนในพื้นที่

จากบทบาทหน้าที่ข้างต้น ภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยยึดตัวบทกฎหมายและลงโทษผู้กระทำผิด แต่ด้วยจำนวนบุคลากรที่มีไม่เพียงพอทำให้พื้นที่ป่าถูกบุกรุกเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ส่วนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่หลังจากมีความรู้และตระหนักถึงประโยชน์ของการอนุรักษ์จึงสามารถก่อตั้งป่าชุมชนและดูแลให้ป่าฟื้นฟูกลับมาสมบูรณ์อีกครั้ง แต่พอมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทำให้การดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์อย่างที่เคยทำ ได้แก่ การเดินตรวจป่า การทำฝาย เป็นต้น ไม่สามารถทำได้เนื่องจากติดขัดเรื่องกฎหมายของอุทยานแห่งชาติ รวมไปถึงการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนด้วยเช่น การหาของป่า การตัดไม้ไผ่ ไม่สามารถกระทำได้ ต่อมามีการยกระดับตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรและแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ เทศบาลจึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการ

ประสานความร่วมมือให้ทุกภาคฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการทับซ้อนของแนวเขต

หลังจากมีการประชุมกันได้มีมติให้ทางอุทยานแห่งชาติดอยภูคามอบอำนาจให้ชุมชนเข้าไปทำการดูแลรักษาป่าและดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ในพื้นที่ทับซ้อน เนื่องจากทางอุทยานแห่งชาติไม่มีบุคลากรเพียงพอ การให้ชุมชนที่อาศัยอยู่โดยรอบและในอุทยานแห่งชาติทำหน้าที่เฝ้าระวัง รักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติทำให้อุทยานแห่งชาติได้รับการแบ่งเบาภาระทั้งในเรื่องกำลังพลและงบประมาณในการดูแล โดยทางอุทยานแห่งชาติกับเทศบาลตำบลศิลาแลงจะทำหน้าที่คอยสนับสนุนด้านงบประมาณ ทำให้ความขัดแย้งในพื้นที่ลดลงและเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

## 5.5 การวิเคราะห์ระดับความรู้ความเข้าใจของปัญหาและจุดยืนในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่ม คือกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ระดับสูง ปานกลาง และต่ำ โดยกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ระดับสูงจะเป็นกลุ่มคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เทศบาลตำบลศิลาแลง และเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา มีความรู้ความเข้าใจปัญหาและความขัดแย้งอย่างมาก แต่ยังมีทิศทางในการแก้ไขแตกต่างกันทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงพึ่งการแก้ปัญหาด้วยตัวบทกฎหมายที่ชัดเจน เข้มงวด ในขณะที่คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง ใช้การบริหารจัดการโดยใช้กฎที่ตั้งมาร่วมกัน มีการประนีประนอม ยืดหยุ่นต่อการบังคับใช้

ส่วนกลุ่มที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ระดับกลางจะเป็นกลุ่มองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่เข้ามาศึกษากระบวนการบริหารจัดการในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นร่วมกันกับชาวบ้าน และกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ระดับต่ำจะเป็นกลุ่มประชาชนที่ยังคงต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการอนุรักษ์ และสร้างความตระหนักให้ชาวบ้านเห็นประโยชน์ของการอนุรักษ์ป่าไม้และสิทธิในการบริหารจัดการป่าไม้ อีกทั้งยังเรื่อง การเข้าไปช่วยขององค์กรอิสระในการยกระดับฐานความรู้และปรับเปลี่ยนทัศนคติในการใช้ชีวิตร่วมกับป่าไม้

เรื่องจุดยืนในการแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ทับซ้อนกันนั้น กลุ่มสนับสนุนสูงคือกลุ่มคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารศิลาแลง เทศบาล กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มี

ต้องการความชัดเจนเรื่องแนวเขตและสิทธิในการเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ในขณะที่กลุ่มคัดค้านคือทางอุทยานแห่งชาติที่ยังคงยืนยันแนวเขตเดิมและไม่ต้องการปรับเปลี่ยนใหม่โดยยึดแนวเขตและตัวบทกฎหมายที่ได้มีการประกาศไว้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ทำให้ปัญหาไม่สามารถคลี่คลายไปได้ด้วยดี และกลุ่มที่เป็นกลาง คือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่และชาวบ้านที่รับทราบ เข้าใจปัญหาและชาวบ้านเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหานี้ซึ่งต้องการแก้ไขร่วมกันระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐ

ในส่วนของกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความรู้ให้กับประชาชนในพื้นที่นั้น จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ทั้งหมด 60 คน พบว่าวิธีการที่ราษฎรกลุ่มตัวอย่างเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดคือ การได้รับการชักชวนจากผู้นำ ร้อยละ 53.33 รองลงมา คือ การเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเอง ร้อยละ 30.00 การเข้ามามีส่วนร่วมตามคนอื่น ร้อยละ 13.33 และน้อยที่สุดคือ การเข้ามามีส่วนร่วมตามการชักชวนจากเจ้าหน้าที่เพียงร้อยละ 3.34 โดยกิจกรรมการมีส่วนร่วมได้แก่ การช่วยกันสอดส่องดูแลการบุกรุกป่าไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ การร่วมกันปลูกป่า แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น และจากการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่คาดหวังผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอนุรักษ์ป่าไม้ เช่น การเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว การที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี การได้รับความรู้เรื่องการอนุรักษ์ และการมีชุมชนที่เข้มแข็ง ฯลฯ แม้ผลประโยชน์บางครั้งจากการมีส่วนร่วมจะไม่ได้รับทางตรงก็ตามแต่ทำให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรในพื้นที่ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5.11 สรุปความคิดเห็นผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วม

ผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วม	จำนวนคนที่แสดงความคิดเห็น (ร้อยละ)		
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ
- ชีวิตมีความมั่นคงปลอดภัย	50.00	28.33	21.67
- มีรายได้เพิ่มขึ้น	33.33	63.33	3.33
- ทรัพยากรธรรมชาติมีความยั่งยืน	86.67	3.33	10.00
- ชุมชนมีความเข้มแข็ง	66.67	6.67	26.67
- มีแนวคิดเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้	83.33	0.00	16.67
- มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น	83.33	3.33	13.33
- เกิดประโยชน์ต่อตนเอง	65.00	0.00	35.00
- เกิดการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	68.33	5.00	26.67
- ลดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	80.00	0.00	20.00

ผลจากการสรุปความคิดเห็นที่เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นหลังจากการมีส่วนร่วมในการเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ พบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในเรื่องการมีทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนมากที่สุด รองลงมาคือ การมีแนวคิดเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น และลดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตามลำดับ

## 5.6 สรุปการบริหารจัดการในพื้นที่ศึกษาและผู้มีส่วนร่วมสำคัญ

หลังจากวิเคราะห์การบริหารจัดการและวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนร่วมสำคัญแล้ว สรุปได้ดังนี้

### 5.6.1 สรุปการบริหารจัดการในพื้นที่ศึกษา

จากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งสามช่วงเวลาจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกปัญหาเกิดจากนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐได้สร้างขึ้นมาซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่มานาน เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้านด้วยกันเองในปัญหาเรื่องที่ทำกินและปัญหาการใช้น้ำ ปัญหาเหล่านี้ถูกนำเสนอผ่านสภาตำบลเพื่อร่วมกันหาทางออกของปัญหาทำให้ชุมชนมีการรวมตัวเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยตัวแทนของหมู่บ้าน ผู้นำหมู่บ้าน ผู้อาวุโส และผู้นำทางชาติพันธุ์ได้รวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง” ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเรื่องทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม มีการกำหนดข้อตกลงร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาและทำให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ขึ้น

ต่อมาหลังจากมีการก่อตั้งอุทยานแห่งชาติดอยภูคาขึ้นได้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาคือความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่มีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ทำกินกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ทำให้ประชาชนรวมตัวกันประชุมแก้ไขปัญหา ซึ่งมีมติตกลงกันว่าจะยกเลิกการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนในเขตพื้นที่มีปัญหาอย่างถาวรแล้วลงมาทำการเกษตรในพื้นที่ราบแทน แต่ยังคงปัญหาเรื่องป่าชุมชนที่ชาวบ้านร่วมกันอนุรักษ์ไว้เป็นเวลาร่วม 20 ปีกลับไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้เหมือนเดิม ทั้งที่ทางชุมชนเองมีการบริหารจัดการกันเองที่เป็นระบบและเข้มแข็ง มีการดำเนินคดีเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

ชาวบ้านมีการออกมาเรียกร้องสิทธิในการเข้าไปบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนของตนเองซึ่งปัจจุบันชาวบ้านไม่อาจเข้าไปดูแลรักษาได้เช่นเคย เช่น การทำแนวกันไฟฟ้า การปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม เป็นต้น การเข้าไปดำเนินการในพื้นที่นั้นจะต้องผ่านการเห็นชอบของอุทยานแห่งชาติเสียก่อน ทำให้ปัญหาความขัดแย้งยังคงมีอยู่แม้จะลดน้อยก็ตาม ส่วนการยกฐานะตำบลขึ้นเป็นเทศบาลทำให้ข้อบังคับที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยใช้กฎหมายและระบบความเชื่อใจถูกปรับเปลี่ยน



เป็นการลงโทษที่เป็นตัวบทกฎหมายมากขึ้น ทำให้คณะกรรมการต้องการนำข้อเสนอแนะที่ร่างไว้ก่อนแล้วไปปรับร่วมกันกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลักดันให้เกิดเป็นเทศบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้ภาครัฐยอมรับและเกิดความชอบธรรมมากขึ้นในการถือสิทธิในการเข้าไปดูแลบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น สามารถสรุปการบริหารจัดการในพื้นที่ได้ดังตารางที่ 5.12 ดังนี้

ตารางที่ 5.12 สรุปการบริหารจัดการในพื้นที่กรณีศึกษา

ช่วงของความขัดแย้ง	การบริหารจัดการขององค์กร			ผล	ปัญหา
	ข้อห้าม	สนับสนุน	บทลงโทษ		
ช่วงก่อตั้งเป็นตำบลศิลาแลง	- ห้ามตัดไม้บริเวณป่าต้นน้ำ	- การกำหนดป่าเขตป่าอนุรักษ์ - การเรียนรู้เรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้	- ตามข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกัน - มีความประนีประนอม สามารถผ่อนปรนกันได้	- แก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ - พื้นที่ป่าไม้กลับมาอุดมสมบูรณ์	- การลดลงของพื้นที่ทำกิน -
ช่วงมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา	- ยกเลิกการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียน - ห้ามตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ	- การเรียกร้องสิทธิในการดูแลป่าชุมชน - การสร้างความชัดเจนเรื่องแนวเขต - การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่า	- ตามข้อบังคับที่ประกาศโดยองค์การบริหารส่วนตำบล - ตามกฎหมายของอุทยานแห่งชาติ	- เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร - ลดข้อพิพาทกับอุทยานฯ - ได้รับการยอมรับ	- ถูกเพิกเฉยสิทธิในป่าชุมชน - แนวเขตที่ทับซ้อนยังไม่มี ความชัดเจน
ช่วงเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง	- ห้ามตัดไม้และบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ	- การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน - ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยกันแก้ปัญหา - ผลักดันกฎข้อตกลงเป็นเทศบัญญัติ	- ตามข้อบังคับที่กำหนดร่วมกัน หากยังควบคุมไม่ได้ให้ทางอุทยานแห่งชาติเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายแทน	- สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร - เกิดการประสานงานที่ดีทำให้เข้าใจซึ่งกันและกัน - เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน	- ความชัดเจนเรื่องแนวเขตยังไม่ได้รับการแก้ไข - ชาวบ้านยังไม่มีสิทธิในการดูแลป่าชุมชน

### 5.6.2 สรุปการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญ

จากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมสำคัญในช่วงแรกพบว่าความขัดแย้งส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนกับชุมชนในเรื่องที่ทำกิน และเมื่อมีการประชุมร่วมกันได้มีข้อสรุปให้ชุมชนต้นน้ำยอมเสียผลประโยชน์ ตรงกับรูปแบบความสัมพันธ์ความขัดแย้งแบบมีการยอมเสียผลประโยชน์ ส่วนในช่วงที่สองเกิดความขัดแย้งขึ้นชัดเจนระหว่างภาครัฐในที่นี้คืออุทยานแห่งชาติกับทางชุมชน อย่างเห็นชัดในเรื่องแนวเขตที่ทับซ้อนกันระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติกับเขตที่ทำกินและป่าของชุมชน ทำให้ต่างฝ่ายต่างยึดเอาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลัก ตรงกับรูปแบบความสัมพันธ์ความขัดแย้งแบบมีการแข่งขันที่เกิดขึ้นระหว่างสองฝ่าย และช่วงที่สามได้มีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้นโดยการดึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาแก้ไขร่วมกันตรงกับรูปแบบความสัมพันธ์ความขัดแย้งแบบร่วมแรงร่วมใจช่วยกันหาทางออกที่เหมาะสม สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.13 ดังนี้

ตารางที่ 5.13 สรุปความสัมพันธ์ของความขัดแย้งในพื้นที่กรณีศึกษา

ช่วงของความขัดแย้ง	กระบวนการของความขัดแย้ง	ได้ผลประโยชน์	เสียผลประโยชน์
ช่วงก่อตั้งเป็นตำบลศิลาแลง	ยอมเสียผลประโยชน์ (Accommodating)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนปลายน้ำได้พื้นที่ป่าต้นน้ำเพิ่ม</li> <li>- ทุกชุมชนมีน้ำกินน้ำใช้</li> <li>- เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน</li> <li>- เกิดความสามัคคีในชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนต้นน้ำเสียพื้นที่ทำกิน</li> <li>- พื้นที่ทำกินลดลง</li> </ul>
ช่วงมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา	มีการแข่งขัน (Competing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาครัฐได้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น</li> <li>- เกิดการตื่นตัวเรื่องสิทธิในป่าชุมชน / การอนุรักษ์</li> <li>- เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในเครือข่ายชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่ทำกินลดลง</li> <li>- ไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน</li> </ul>
ช่วงเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง	ความร่วมมือร่วมใจ (Collaborating)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดความขัดแย้งลงอย่างมาก</li> <li>- การยอมรับจากภายนอก</li> <li>- เกิดการประสานงานที่ดี อุทยานได้ผลงาน ชาวบ้านได้ป่าชุมชนคืน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนยังไม่เต็มที่</li> </ul>

## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการสรุปผลการศึกษากิจการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติภริณีศึกษา ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหาในพื้นที่ซึ่งมี 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ สาเหตุของการเกิดประเด็นความขัดแย้งเรื่องที่ดินของชุมชน และกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมสามารถสรุปได้ดังนี้

#### 6.1 สรุปประเด็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินของชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ศึกษา

จากการศึกษาประเด็นความขัดแย้งในพื้นที่ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ความขัดแย้งสามารถแบ่งออกเป็นสามช่วงด้วยกันคือ ช่วงก่อตั้งตำบลศิลาแลงที่มีความขัดแย้งเรื่องพื้นที่ทำการเกษตรและที่อยู่อาศัยเนื่องจากคนอพยพเข้ามาอยู่กันมากจนเกิดปัญหาการแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตรทำให้เกิดประสบปัญหาภัยแล้งขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคทำให้มีการรวมตัวกันก่อตั้งองค์กรของชุมชนเป็นคณะกรรมการดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง ซึ่งทุกคนมีส่วนร่วมในการร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาจนมีข้อสรุปห้ามไม่ให้แผ้วถางป่าบริเวณต้นน้ำและให้อพยพลงมาทำการเกษตรบนพื้นราบแทน

ช่วงต่อมาเป็นช่วงหลังมีการก่อตั้งคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง มาจนถึงมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นช่วงที่มีความขัดแย้งสูงสุด เนื่องจากบริเวณที่ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติมีการทับซ้อนกับพื้นที่ทำการเกษตรของชาวบ้านในพื้นที่ ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติและถูกดำเนินคดีขึ้นมากในขณะนั้น เนื่องจากกฎหมายของอุทยานแห่งชาติเข้มงวดและรุนแรง ประกอบกับความไม่เข้าใจในวิถีชีวิตของชาวบ้านที่อยู่อาศัยมาก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้เกิดความขัดแย้งจนคณะกรรมการฯ ต้องร่วมกันหาทางออกอีกครั้ง มีการเรียกร้องสิทธิในการเข้าไปดูแลพื้นที่ป่าชุมชน มีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตโดยเลิกการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียน ลงมาทำการเกษตรบนพื้นราบแทนโดยอาศัยการแบ่งพื้นที่จากญาติพี่น้อง แม้จะมีการเจรจา ประชุมร่วมกันระหว่างอุทยานแห่งชาติกับชุมชน แต่ก็ยังไม่ได้รับความชัดเจนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติและทางออกที่เหมาะสม

ช่วงที่สามเป็นช่วงที่ตำบลถูกยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลง เป็นช่วงที่ชาวบ้านตื่นตัวเรื่องสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นทำให้มีคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง ต้องการยกกฎระเบียบที่มีการวางไว้ตั้งแต่มีการก่อตั้งและปรับปรุงแก้ไข

ในช่วงมีองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลเพื่อให้เกิดความมั่นคงขององค์กรและป้องกันการละเมิดสิทธิเข้าไปบุกรุกพื้นที่ของผู้มีสิทธิพลภายนอก แต่ปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ทับซ้อนกันทางอุทยานแห่งชาติ ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข ชาวบ้านยังคงต้องการเข้าดูแลรักษาป่าชุมชนของตนในปัจจุบันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาทำความเข้าใจปัญหาและช่วยกันหาทางออกที่เหมาะสมโดยมีตัวแทนคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงกับผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ประสานงานกับภาครัฐและประชาสัมพันธ์ชาวสารแแก่นในหมู่บ้านเพื่อมารับทราบผลการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุมชนได้อย่างทั่วถึง

## 6.2 กระบวนการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษา

กระบวนการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในตำบลศิลาแลง อำเภอบัว จังหวัดน่าน เริ่มมาจากการประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชาชนในพื้นที่ ทำให้มีการแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตรจนเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำตามมา ชาวบ้านจึงมีการรวมตัวกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยประชุมวิเคราะห์ปัญหาและหาทางออกร่วมกันที่สภาตำบล ได้สรุปว่าให้ตัดไม้โดยเว้นระยะห่างจากห้วยหรือแม่น้ำมากกว่า 50 เมตร ต่อมา มีการห้ามตัดต้นไม้ถาวรและกำหนดเขตป่าชุมชนขึ้นมา มีพื้นที่ 10,125 ไร่ ไร่เป็นป่าต้นน้ำ มีการเลือกตัวแทนแต่ละหมู่บ้านเข้ามาดูแลบริหารจัดการในพื้นที่ มีการประชุมร่วมกันปรึกษาหารือและแจ้งประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงให้ชาวบ้านทราบ มีการสร้างกฎระเบียบข้อตกลงร่วมกันขึ้นมาดูแลรักษาป่าและกลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของชาวบ้านในชุมชน ทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรดิน ป่าไม้และน้ำกลับมามีอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมา มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติขึ้นมา มีปัญหาเรื่องแนวเขตไม่ชัดเจนและทับซ้อนกันที่ทำกินของชุมชนกับป่าชุมชน ทำให้ผู้ที่ทำการเกษตรอยู่ในบริเวณพื้นที่ทับซ้อนถูกจับกุมและดำเนินคดีมากมาย ชาวบ้านจึงมีการรวมตัวกันอีกครั้งโดยมีคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงเป็นแกนนำในการเรียกร้องสิทธิในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนเหมือนเดิม ในขณะที่พื้นที่ทำการเกษตรที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนมีข้อสรุปให้เลิกทำไร่เลื่อนและไร่หมุนเวียนเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติและต้องการแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของชาวบ้านที่ต้องการรักษาป่าไม้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังมีการร่วมกันเรียนรู้องค์ความรู้เรื่องการอนุรักษ์ การดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ทำให้ประชาชนมีความรู้เพิ่มขึ้นและสามารถเข้าใจตรงกันกับภาครัฐและสามารถต่อรองกันได้

ต่อมาได้มีการยกฐานะตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลงทำให้ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการโดยชอบธรรมตามการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมาถึงท้องถิ่น แต่ยังคงติดขัดในเรื่องของกฎหมายที่มีแต่เดิมที่ยังใช้บังคับอยู่ทำให้จำเป็นต้องมีการประชุมร่วมกับทางอุทยานแห่งชาติตอยกภูเขาส่งมีอำนาจในการบริหารจัดการในพื้นที่ทับซ้อนตามกฎหมาย โดยผลออกมาคืออนุโลมให้ชาวบ้านประกอบกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ในพื้นที่ตามเดิมได้ แต่ต้องผ่านการเห็นชอบจากทางอุทยานแห่งชาติเสียก่อน โดยทางอุทยานแห่งชาติและทางเทศบาลจะเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านทุนทรัพย์ในการดำเนินการกิจกรรมอนุรักษ์ป่า ส่วนชุมชนให้การสนับสนุนเรื่องกำลังคนที่ใช้ในการดำเนินการ โดยกฎระเบียบข้อบังคับเดิมจะมีการผลักดันให้เป็นเทศบัญญัติที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและบุคคลภายนอก ทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นลดน้อยลงไปจากเดิม

### 6.3 สรุปวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

ในการวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมได้ใช้ทฤษฎีความขัดแย้งและการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งได้ผลการศึกษาดังนี้

ความขัดแย้งในช่วงแรกเกิดขึ้นระหว่างชุมชนในพื้นที่เรื่องที่ทำกินและการแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตรในเขตป่าต้นน้ำจนเกิดปัญหาความแห้งแล้ง ทำให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีการร่วมกันสร้างกฎระเบียบจนกลายเป็นประเพณีในการปฏิบัติสืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีข้อสรุปคือห้ามตัดไม้ริมห้วยและต่อมาได้ห้ามตัดไม้ถาวรและให้ทำการเกษตรในพื้นที่ราบแทน แม้จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ แต่ก็ทำให้พื้นที่ทำกินของแต่ละครอบครัวลดลง

ความขัดแย้งช่วงที่สองเป็นช่วงที่มีความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชุมชนเนื่องจากมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของชุมชนทำให้มีการจับกุมดำเนินคดีเกิดขึ้นมากมายในช่วงนี้ ทางคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงจึงได้มีเรียกร้องสิทธิในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ทำกินและพื้นที่ป่าชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนและได้ข้อสรุปหลังจากมีการประชุมร่วมกันคือ ให้ยกเลิกการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนในพื้นที่ที่มีปัญหาทับซ้อนกับทางอุทยานแห่งชาติและต่อมาได้มีการยกเลิกถาวรเพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ป่าไม้และต้องการพื้นที่ป่าชุมชนพื้นที่ 10,125 ไร่ให้อยู่ในการดูแลของชุมชนเหมือนเดิม ซึ่งยังหาข้อตกลงที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่ายไม่ได้ทำให้ความขัดแย้งยังคงมีอยู่เรื่อยมา

ช่วงที่สามเป็นความขัดแย้งที่เริ่มคลี่คลายเนื่องจากมีการยกฐานะตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลศิลาแลงซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ทางคณะกรรมการรักษาป่าไม้

และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลงเป็นตัวกลางในการเชื่อมประสานงานระหว่างเทศบาล อุทยานแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาประชุมร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยได้ข้อสรุปคือทางชุมชนสามารถเข้าไปทำกิจกรรมดูแลป่าไม้ เช่น การปลูกต้นไม้ การตรวจป่า การทำแนวกันไฟป่า เป็นต้น ได้ดั้งเดิมแต่ต้องผ่านความเห็นชอบจากทางเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เสียก่อน ส่วนในเรื่องของกฎระเบียบในการดูแลได้มีการประชุมร่วมกันร่างเป็นข้อเสนอให้กับเทศบาลเพื่อให้มีการบังคับใช้ที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย ให้เกิดการยอมรับจากภายนอกมากขึ้นและเกิดความชอบธรรมในการเข้าไปดูแลบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง

#### 6.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) มาตรการในการควบคุมสิ่งแวดล้อมทางกายภาพของชุมชน ควรมีการกำหนดรูปแบบกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ร่วมกันกับชุมชนในพื้นที่เพื่อให้เกิดการยอมรับและสามารถพัฒนาไปตามความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

2) การจะดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐควรให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนกว่าการดำเนินนโยบายจากภาครัฐฝ่ายเดียว

3) การถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญมากที่ภาครัฐจะต้องให้การสนับสนุนเพราะให้ชุมชนมีความรู้มากขึ้นและสามารถเข้าใจกระบวนการทำงานของภาครัฐมากขึ้น และยังมีส่วนทำให้เกิดการต่อยอดกันที่เป็นธรรมและยอมรับทั้งสองฝ่าย

4) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐจากส่วนกลางลงส่วนท้องถิ่น ควรมีการถ่ายโอนอำนาจตามกฎหมายมาด้วยตามรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2550 มาตรา 290 ที่ให้สิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ และการมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการเข้าไปพัฒนาในพื้นที่ แต่ในปัจจุบันยังคงยึดกับกฎหมายเดิมจากหน่วยงานที่รับผิดชอบต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ

#### 6.5 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยในอนาคต

1) ควรมีการดำเนินการทำแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคฝ่ายโดยร่วมกันสำรวจแนวเขตร่วมกันเพื่อให้เกิดแนวเขตที่ชัดเจนและความเข้าใจร่วมกัน

2) พื้นที่ชุมชนตำบลศิลาแลงเป็นชุมชนที่อยู่ใกล้กับตัวเมือง จึงมีโอกาสดังกล่าวจะได้รับผลจากการพัฒนาเมืองในอนาคต ทำให้จำเป็นจะต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจน สามารถดำเนินการตาม

กฎหมายเอาผิดผู้กระทำผิด ซึ่งจากการประชุมทางคณะกรรมการได้เสนอแบบร่างกฎระเบียบเพิ่มเติมในสมัยที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปรับแก้และผลักดันขึ้นเป็นเทศบัญญัติที่ให้เกิดการยอมรับทุกภาคฝ่าย

3) ควรมีการขยายผลการศึกษาในพื้นที่รอบข้างและนำรูปแบบขององค์กรไปใช้เพื่อให้เกิดโครงข่ายการอนุรักษ์ของชุมชนในพื้นที่ร่วมกัน

4) ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหาข้อดีข้อเสียของการบริหารจัดการ

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กมลวรรณ วรรณธำ. ทูทางสังคมกับการจัดการความรู้สู่ชุมชนพึ่งตนเอง : กรณีกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนศิลาแลง อำเภอป่า จังหวัดน่าน. วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. 17/28 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2552) : 101-116.

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. (2548). การศึกษาการพัฒนารูปแบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาสังคมของประเทศ. เอกสารวิชาการ 1/ 2548. กรุงเทพมหานคร : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.

คณะกรรมการสภาตำบลศิลาแลง. (2532). ระเบียบสภาตำบลศิลาแลงว่าด้วยการรักษาป่าไม้. สภาตำบลตำบลศิลาแลง. (อட்சำเนา)

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. (2552). ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย. เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยครั้งที่ 2/2552 วันที่ 3 กรกฎาคม 2552 ณ ห้อง 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร. (อட்சำเนา)

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. (2554). หนังสือเล่มเล็ก สิทธิชุมชนกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม. กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. (2555). รายงานสรุปจำนวนชุมชนที่ยื่นขอโฉนดชุมชน ณ วันที่ 31 มกราคม 2555. (อட்சำเนา)

จันทนา อินทปัญญาและคณะ. (2551). การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชากรในบริเวณพื้นที่โดยรอบวนอุทยานเขาหลวงจังหวัดนครสวรรค์และจังหวัดอุทัยธานี. นครสวรรค์ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 12 (นครสวรรค์).

จินตนา อมรสงวนสิน. (2551). การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในการศึกษาการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ : กรณีศึกษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่ น้ำภาชี อำเภอสวนผึ้งและอำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม 4 (มกราคม 2551) : 66-89.



เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2535). วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาศึกษา, กรุงเทพมหานคร.

ดวงมณี เลาวกุล. นโยบายรัฐกับการกระจายการถือครองที่ดิน : จะเป็นจริงหรือไม่?, คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา. ประชาชาติธุรกิจ (15 กรกฎาคม 2553) : 5-6.

ทรัพย์ากรน้ำ, กรม. (2552). รายงานผลการวิจัยการเสริมสร้างและพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำ กรณีศึกษา กลุ่มน้ำป่า และกลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก(ฉบับรายงานหลัก). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ธนากร สังเขป. (2555). การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บรรพต มาลีหวล. (2544). นโยบายของรัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าคิงกระเบน จังหวัดจันทบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทรัพยากรป่าไม้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

แพรวพรรณ เหมวรรณ. (2552). ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์แบบมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน. วารสารภูมิศาสตร์ 33/2 (สิงหาคม 2552) : 31-41.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. (2555). องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : อำนาจ ปัญหา และข้อเสนอเชิงนโยบาย. เชียงใหม่ : มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.

วสันต์ กล่อมจินดา. (2544). การมีส่วนร่วมของราษฎรในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขาสมโขชน์ อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทรัพยากรป่าไม้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ลำแพน จอมเมือง. (2540). บทบาทของธุรกิจชุมชนที่มีผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน : กรณีศึกษาตำบลศิลาแลง อำเภอบัว จังหวัดน่าน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ศยาภล ไกรยวรงค์และคณะ. (2548). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1”. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศิริวรรณ วัชรพงศ์. (2546). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกรณีมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าถ้ำผาท่าพล อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการทรัพยากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2550). โครงการเสริมสมรรถนะการวิเคราะห์วางแผนพื้นที่และประสานเชื่อมโยงการจัดการเชิงพื้นที่ทุกระดับ : รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง. (2551). รายงานสำรวจประชากรเชิงลึก พ.ศ. 2551. (อัดสำเนา) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. รายงานที่ดีอาร์ไอ 80 (มีนาคม 2553) : 4-16.
- สถาบันวิจัยสังคม. (2548). เอกสารทางวิชาการเรื่อง ฐานข้อมูลด้านนโยบายที่ดินของประเทศไทย การจัดทำหมุดหมายนโยบายที่ดิน เล่ม 1. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2545). พฤติกรรมองค์การ : ทฤษฎีและการประยุกต์ พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุเทพ เกตุเวชสุริยา. (2548). ความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎรท้องถิ่นในโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม ของอุทยานแห่งชาติเขาแหลม จังหวัดกาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทรัพยากรป่าไม้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สำนักงานการปฏิรูป. (2555). โครงการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ระยะที่ 1). กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2534). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). รายงานสรุปสถานะของประเทศ 2555. กรุงเทพมหานคร.

- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สาธาณสุข, กระทรวง. (2549). การมีส่วนร่วมของประชาชน, ใน เอกสารประกอบการประชุม, วันที่ 21 กันยายน 2549.
- โสภณ ชมชาญ. 2548. ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน, ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2548 เรื่องสู่สังคมสมานฉันท์, หน้า 2-12. 26 – 27 พฤศจิกายน 2548 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี.
- อมราวดี เหมาคม. 2528. ความคิดเห็นของราษฎรรอบอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2553. สิทธิในที่ดินชุมชน : โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 2-23.
- อุทยานแห่งชาติ, กรม. (2554). องค์ความรู้เรื่อง การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมกับชุมชน. (อัดสำเนา)

### ภาษาอังกฤษ

- Furlong, Gary T. (2011). The Conflict Resolution Toolbox : Models and Maps for Analyzing, Diagnosing, and Resolving Conflict. Canada : John Wiley & Sons Canada.
- ICEM. (2003). Thailand National Report on Protected Areas and Development. Review of Protected Areas and Development in the Lower Mekong River Region, pp. 22–38. Queensland, Australia : Indooroopilly.
- Neef, Andreas. (2005). Participatory Approaches for Sustainable Landuse in Southeast Asia. Bangkok : White Lotus.

Segnestam, Lisa. (2002). Indicator of Environment Sustainable Development. Theories and Practical Experience. Washington, DC : The World Bank.

World Bank. (2006). Sustainable Land Management. Washington, DC : The World Bank.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

## แบบร่างกฎระเบียบว่าด้วยการจัดการแนวเขตพื้นที่โซนพิเศษ

### หมวดที่ 1 บททั่วไป

1. สร้างความเข้าใจกับชาวบ้าน หมู่บ้านใกล้เคียงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเรื่องการจัดการแนวเขตพื้นที่โซนพิเศษ
2. วางแผนงานและดำเนินงานตามแผนการจัดการแนวเขตพื้นที่โซนพิเศษ
3. ควบคุมการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อตกลง ว่าด้วยการจัดการแนวเขตพื้นที่โซนพิเศษ
4. ควบคุมดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของหมู่บ้าน (ป่า ที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย และสัตว์น้ำ)
5. ประสานงานความร่วมมือการจัดการแนวเขตพื้นที่โซนพิเศษอย่างมีส่วนร่วม
6. ติดตามและสรุปการทำงานของหมู่บ้านตามแผนการจัดการแนวเขตพื้นที่โซนพิเศษ

### บทบาทหน้าที่ชาวบ้าน

1. ชาวบ้านทุกคนเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ร่วมดูแลรักษาในแนวเขตพื้นที่โซนพิเศษ (พื้นที่ป่าที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน)
2. ชาวบ้านทุกคนในหมู่บ้านต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของหมู่บ้านว่าด้วยการจัดการแนวเขตพื้นที่โซนพิเศษ
3. ชาวบ้านทุกคนมีหน้าที่ดูแลและตรวจสอบการกระทำผิดกฎระเบียบของคนในและนอกหมู่บ้าน

### ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน

#### 1. ป่า

1.1 ป่าอนุรักษ์ หมายถึงพื้นที่ป่าชุมชน สงวนรักษาไว้เป็นป่าต้นน้ำ ป่าตามความเชื่อหรือป่าพิธีกรรมต่างๆ หรือเพื่อประโยชน์ทางอนุรักษ์ ห้ามมิให้มีการใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้โดยตรง ห้ามแผ้วถางเป็นพื้นที่ทำกิน แต่อาจจะอนุโลมให้มีการเก็บของป่าได้บางชนิด เช่น สมุนไพร เห็ด เป็นต้น

1.2 ป่าใช้สอย หมายถึงพื้นที่ป่าชุมชน มีการดูแลรักษาเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ เช่น การก่อสร้างบ้านเรือน การก่อสร้างสาธารณสถานต่างๆ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนจัดตั้งขึ้น และภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการของหมู่บ้าน

## 2. ที่ทำกิน

2.1 ไร่หมุนเวียน หมายถึง พื้นที่ทำกินที่ชุมชนมีการใช้ประโยชน์ทำไร่หมุนเวียนเป็นรอบ เมื่อครบรอบก็จะกลับมาซ้ำในที่ดินอีกครั้ง

2.2 นา หมายถึง ที่ทำกินที่ถาวรของชุมชนใช้ประโยชน์ในการปลูกข้าวเป็นหลักไม่ว่านาปีหรือนาปรัง ทั้งนี้รวมถึงนาขั้นบันไดด้วย

2.3 สวน หมายถึง พื้นที่ทำกินที่ชุมชนมีการปลูกพืชที่จะให้ผลผลิตในระยะยาวหรือค่อนข้างถาวรหรือไม่ย้ายพื้นที่ เช่น สวนไม้ผล

2.4 ที่ทำกินรูปแบบอื่นๆ เช่น ไร่ข้าวโพด ไร่ชิง อาจมีการทำซ้ำพื้นที่เดิม หรือมีการหมุนเวียนพื้นที่ที่ขึ้นอยู่กับรูปแบบการใช้ประโยชน์ของแต่ละชุมชน

3. ที่อยู่อาศัย หมายถึง พื้นที่ที่ชุมชนมีการก่อสร้างบ้านเรือนและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ

4. ที่สาธารณะ หมายถึง พื้นที่ที่คนในชุมชนหรือระหว่างชุมชนมีการกำหนดไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ เก็บหาของป่า เป็นต้น ทั้งนี้อาจมีข้อตกลงหรือกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

5. ป่าพิธีกรรม คือพื้นที่ที่ชุมชนกำหนดเอาไว้ทำพิธีกรรมตามความเชื่อของแต่ละชุมชน ได้แก่ ป่าช้า ป่าศาลเจ้า ป่าเจ้าที่ ฯลฯ

## หมวดที่ 2 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

### 1. ป่าอนุรักษ์

1.1 ผู้ใดตัดไม้ในเขตป่าอนุรักษ์ เขตป่าต้นน้ำ และเขตป่าหวงห้ามของชุมชน ปรับต้นละ 500 บาท หรือขึ้นอยู่กับขนาดของต้นไม้

1.2 ผู้ใดจุดไฟเผา มีโทษปรับตั้งแต่ 1,000 - 3,000 บาท

1.3 ผู้ใดทำความสกปรกบริเวณป่าต้นน้ำมีโทษปรับ 500 บาท

### 2. ป่าใช้สอย (บริเวณรอบที่ทำกินของส่วนบุคคล)

2.1 ห้ามขายไม้ออกนอกชุมชนเด็ดขาด

2.2 ผู้ที่จะตัดไม้ หากไม่เซียมไร่ของตนเองจะต้องขอจากเจ้าของไร่ก่อน

### 3. ที่ทำกิน

3.1 ต้องทำแนวกันไฟล้อมรอบบริเวณพื้นที่ทำกินของหมู่บ้าน เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามเข้าไปเขตพื้นที่หมู่บ้านข้างเคียง



3.2 ในการจุดไฟเผาไร่ต้องแจ้งเจ้าของพื้นที่ที่ติดกันสถานีควบคุมไฟป่า และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบทุกครั้ง ถ้าหากเกิดการลุกลามไปยังพื้นที่อื่น เจ้าของไร่ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

3.3 ห้ามผู้ที่มีพื้นที่ติดกับเขตตำบลอื่นๆหรือพื้นที่ป่าของหน่วยจัดการต้นน้ำบุกรุกแผ้วถางพื้นที่เพิ่มเติม

3.4 เจ้าของไร่ในเขตติดกับป่าต้นน้ำ ให้เว้นระยะห่างไม่น้อยกว่า 150 เมตร และให้ยึดตามแนวเขตที่ชุมชนมีการตกลงและเดินสำรวจร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่

#### 4. ป่าพิธีกรรม

4.1 ห้ามล่าสัตว์ป่าในบริเวณป่าเจ้าที่ป่าสุสาน ผู้ใดฝ่าฝืนปรับตัวละ 500 บาท (สัตว์เล็ก สัตว์ใหญ่ แลแล้วแต่กรณี)

#### 5. การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์

5.1 ผู้ใดจับสัตว์ป่าหรือฆ่าสัตว์ในเขตอนุรักษ์ของหมู่บ้าน มีโทษปรับตั้งแต่ 500 – 1,000 บาทต่อคนต่อครั้ง

5.2 ผู้ใดจับปลาและหาสัตว์น้ำทุกชนิดในเขตอนุรักษ์ของหมู่บ้าน มีโทษปรับครั้งละ 500 – 1,500 บาท

5.3 ห้ามใช้แหล่น ระเบิด ซ็อตไฟฟ้า หับแคว (การเบียง, เปลี่ยน หรือปิดกั้นทางน้ำ) ตักปลาตลอดแนวน้ำในเขตอนุรักษ์ ผู้ใดฝ่าฝืนปรับครั้งละ 500 บาทต่อคนต่อครั้ง และแล้วแต่กรณี ความเสียหาย

#### หมวดที่ 3 ว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน

1. ห้ามชกต่อย ทะเลาะวิวาทในหมู่บ้าน ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนปรับทันที 500 บาทขึ้นไป หรือแล้วแต่กรณี

2. ห้ามผู้ใดยิงปืนในหมู่บ้านหากไม่มีเหตุจำเป็น ผู้ใดฝ่าฝืนปรับนัดละ 500 บาท

3. ห้ามผู้ใดลักขโมยของทุกสิ่งทุกอย่างในหมู่บ้าน ถ้าฝ่าฝืนปรับตามผู้เสียหายเรียกร้อง และปรับในที่ประชุมให้รู้ทั่วกัน

4. ห้ามใช้สารเคมี (กำจัดวัชพืช) ในหมู่บ้าน ผู้ใดฝ่าฝืนปรับครั้งละ 500 บาท

5. ห้ามผู้ใดทำลายสมบัติสาธารณะ ผู้ใดฝ่าฝืนปรับแล้วแต่ความเสียหายและคิดเป็น 5 เท่าของมูลค่า

6. ห้ามดื่มสุราส่งเสียงดังเกิน 4 ทุ่มหรือสังสรรค์เกิน 4 ทุ่มนอกจากในช่วงเทศกาล งานสำคัญ แต่ต้องแจ้งให้กรรมการพิจารณาก่อน ฝ่าฝืนปรับครั้งละ 500 บาท
7. ห้ามผู้ชายในบ้านขาดการประชุมเกิน 3 ครั้ง โดยให้ผู้หญิงมาตลอดไม่ได้ ยกเว้นบ้านนั้นไม่มีผู้ชาย บ้านหลังใดฝ่าฝืนตัดสิทธิการกู้เงินกลุ่มในหมู่บ้าน นอกจากกรณีจำเป็น
8. ห้ามขาดการประชุมหมู่บ้าน บ้านหลังใดขาด ปรับครั้งละ 50 บาท

ภาคผนวก ข

**แบบสัมภาษณ์บุคคลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วม  
กรณีศึกษาตำบลศิลาแลง อำเภอป่า จัหวัดน่าน**

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

เวลา.....น. สถานที่.....

1. ชื่อ-นามสกุล ผู้ให้สัมภาษณ์.....

อายุ.....ปี เพศ..... การนับถือศาสนา.....

ระดับการศึกษา..... ระยะเวลาอาศัยอยู่ที่นี้.....ปี

2. การประกอบอาชีพ.....

3. บทบาทสำคัญในชุมชน.....

4. การเป็นสมาชิกของกลุ่ม/องค์กรชุมชน .....

5. ประวัติความเป็นมาและพัฒนาของการตั้งถิ่นฐานในชุมชน

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ชุมชนในช่วงที่ผ่านมา

6.1 ด้านกายภาพ.....

.....  
.....  
.....  
.....

6.2 ด้านเศรษฐกิจ.....

.....  
.....  
.....  
.....

6.3 ด้านสังคม.....

.....

.....

.....

.....

7. ปัญหาที่พบในพื้นที่ชุมชน ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหา

7.1 ปัญหาที่พบภายในพื้นที่.....

.....

.....

.....

7.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา.....

.....

.....

.....

8. ประวัติความเป็นมาของการก่อตั้งองค์การคณะกรรมการดูแลรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบล  
ศิลาแลง

.....

.....

.....

.....

.....

9. กิจกรรมขององค์กรที่เกิดขึ้นในพื้นที่

.....

.....

.....

.....

.....

10. องค์การชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่มีองค์กรใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

13. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วม

.....

.....

.....

.....

.....

-----ขอบคุณที่ท่านให้ความร่วมมือ-----

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายศศิพงษ์ โออินทร์ เกิดเมื่อวันเสาร์ที่ 27 มกราคม พ.ศ.2527 ภูมิลำเนาจังหวัดแพร่ จบการศึกษาจากคณะอักษรศาสตร์ สาขาวิชาเอกภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขต สนามจันทร์ เมื่อปีการศึกษา 2552 และเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาการวางแผนภาคและ เมืองมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2554