



## รายงานการวิจัย

เรื่อง

การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน  
SUSTAINABLE OF LIVING AND ARABLE LAND MANAGEMENT  
IN CONSERVATION FOREST

โดย

ผศ.ดร. นพตณ ปัญญาวีรทัต

ผศ.ดร. ประเสริฐ ปอนถิ่น

รศ.ดร. อภิรมย์ สีตาคำ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่

พ.ศ. ๒๕๖๖

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

MCU RS 800766102



## รายงานการวิจัย

เรื่อง

การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน  
SUSTAINABLE OF LIVING AND ARABLE LAND MANAGEMENT  
IN CONSERVATION FOREST

โดย

ผศ.ดร. นพตณ ปัญญาวีรทัต

ผศ.ดร. ประเสริฐ ปอนถิ่น

รศ.ดร. อภิรมย์ สีตาคำ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่

พ.ศ. ๒๕๖๖

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

MCU RS 800766102

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



## Research Report

### SUSTAINABLE OF LIVING AND ARABLE LAND MANAGEMENT IN CONSERVATION FOREST

By

Asst. Prof. Dr. Nopphadon Panyawiratat

Asst. Prof. Dr. Prasert Ponthin

Assoc. Prof. Dr. Aphirom Sidakham

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Chiang Mai Campus

B.E. 2566

Research Project Funded by

Master of Public Administration Program

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Chiang Mai Campus

MCU RS 800766102

(Copyright Mahachulalongkornrajavidyalaya University)

<b>ชื่อรายงานการวิจัย:</b>	การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์อย่างยั่งยืน
<b>ผู้วิจัย:</b>	ผศ.ดร. นพตณ ปัญญาวิรัต ผศ.ดร. ประเสริฐ ปอนถิ่น รศ.ดร. อภิรมย์ สีดาคำ
<b>ส่วนงาน:</b>	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่
<b>ปีงบประมาณ:</b>	๒๕๖๖
<b>ทุนอุดหนุนการวิจัย:</b>	หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ๑) เพื่อศึกษาสภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ ๒) เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ ๓) เพื่อเสนอรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์อย่างยั่งยืน การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน ๑๖ คน ได้แก่ ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดถึงประชาชนในพื้นที่ บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ การรวบรวมข้อมูล ใช้การสัมภาษณ์ การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการจัดเวทีประชาคม โดยดำเนินการร่วมกับผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชนองค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การพรรณนาความ ประกอบภาพถ่าย บรรยายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์อย่างยั่งยืน

ผลการวิจัย เป็นดังนี้ ๑) สภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มี ๓ ประการ ดังนี้ ๑.๑. ปัญหา ชาวบ้านถูกจับกุมดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ๑.๒. การขับเคลื่อนแก้ไขปัญหา ชาวบ้านร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา ๑.๓. แนวทางแก้ไข กรมป่าไม้จัดพื้นที่โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่รองรับให้แก่ชาวบ้านทำกินและดูแลรักษา ๒) แนวทางการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ พบว่ามี ๘ แนวทาง ดังนี้ ๒.๑. การประชุมประชาคม ๒.๒. การสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินใหม่ ๒.๓. การออกแบบบ้านพักอาศัยโดยชาวบ้าน ๒.๔. การประสานความร่วมมือการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ ๒.๕. การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ๒.๖. การจัดการด้านสาธารณูปโภค ๒.๗. การจัดการด้านสิทธิที่ดิน ๒.๘. การจัดการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ๓) รูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์



อย่างยั่งยืน พบว่ามี ๓ รูปแบบ ดังนี้ ๓.๑. รูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วม ๓.๒. รูปแบบการจัดการโดยชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการและ ๓.๓. รูปแบบการจัดการโดยภาครัฐ

**Research Title:** Sustainable of Living and Arable Land Management  
In Conservation Forest

**Researcher:** Asst. Prof. Dr. Nopphadon Panyawiratat  
Asst. Prof. Dr. Prasert Ponthin  
Assoc. Prof. Dr. Aphirom Sidakham

**Department:** Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Chiang Mai Campus

**Fiscal year:** 2023

**Research Scholarship Sponsor:** Master of Public Administration Programme  
Mahachulalongkornrajavidyalaya University,  
Chiang Mai Campus

### **Abstract**

This research has three main objectives: 1) to study the management conditions of living and arable land in conservation forest areas, 2) to analyze the management approaches for living and arable land in conservation forest areas, and 3) to propose a sustainable management model for living and arable land in conservation forest areas. This research is qualitative, involving 16 key informants including administrators of the Khuaeng Pao Subdistrict Administrative Organization, Chom Thong District, Chiang Mai Province, and stakeholders, as well as residents of Baan Mai Lanna, Village No. 14, Khuaeng Pao Subdistrict, Chom Thong District, Chiang Mai Province. Data collection methods included interviews, participatory observation, and community forums, conducted in collaboration with community leaders, representatives from community organization development institutions, representatives from local administrative organizations, and representatives from community councils. The data was analyzed using descriptive methods, supported by photographs and descriptions of events related to sustainable management approaches for living and arable land in conservation forest areas.

The research findings are as follows:

1) The condition of living and arable land management in the conservation forest area of Baan Mai Lanna, Khuaeng Pao Subdistrict, Chom Thong District, Chiang Mai Province are as follows: 1.1. Problems: Villagers are being arrested and prosecuted for encroaching on the national reserved forest. 1.2. Problem-solving efforts: Villagers, in cooperation with public networks, are calling on the government to resolve the issues. 1.3. Solutions: The Department of forestry has allocated areas

within the project to improve national reserved forests for villagers to farm and protect. 2) Management approaches for living and arable land include eight methods: 2.1. Holding public meetings 2.2. Conducting new land plot surveys 2.3. Designing residential houses by villagers 2.4. Coordinating assistance from various agencies 2.5. Constructing housing 2.6. Managing public utilities 2.7. Managing land rights. 2.8. Managing the development of quality of life 3) Sustainable management models for living and arable land in conservation forest areas include three models: 3.1. Participatory management by establishing a joint committee 3.2. Community-based management, with community participation in the management process and 3.3. Government-led management.

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีจากการได้รับคำแนะนำและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๖ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ทุกท่าน ขอกราบขอบพระคุณคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ ในฐานะส่วนงานให้ทุนอุดหนุนในงานวิจัย ที่ให้โอกาสในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ พร้อมทั้งที่ปรึกษาโครงการทุกท่านที่ให้คำชี้แนะที่มีคุณค่าในการดำเนินการวิจัย ตลอดจนนายกองคํการบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้นำชุมชน ตัวแทนฝ่ายต่างๆ องค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการทำวิจัยเล่มนี้จนกระทั่งเสร็จสิ้นสมบูรณ์

นอกจากนี้ ขอขอบคุณผู้มีอุปการคุณทุกท่านที่มีได้เอื้อยนาม ที่ให้ความร่วมมือ ให้กำลังใจ และให้ความช่วยเหลือสนับสนุนผู้วิจัยด้วยดี คุณความดีและความมีอุตสาหะวิริยะในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ขอน้อมบูชาคุณครูบาอาจารย์ และคณะบุคคลที่ได้ร่วมกันสร้างสรรค์งานวิจัยครั้งนี้ แม้ว่ามีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยมา ณ ที่นี้ และคณะผู้วิจัยหวังว่า การวิจัยฉบับนี้ จะมีประโยชน์ไม่มากนักน้อยต่อการพัฒนาของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้สนใจที่จะศึกษาวิจัยต่อไป

ผศ.ดร.นพตณ ปัญญาวิรัตน์

ผศ.ดร. ประเสริฐ ปอนถิ่น

รศ.ดร. อภิรมย์ สีตาคำ

๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(ก)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(ค)
กิตติกรรมประกาศ.....	(จ)
<b>บทที่ ๑ บทนำ .....</b>	<b>๑</b>
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	๑
๑.๒ คำถามการวิจัย .....	๔
๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	๔
๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย.....	๔
๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะ .....	๕
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๖
<b>บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....</b>	<b>๗</b>
๒.๑ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ .....	๗
๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐที่ดินสาธารณประโยชน์ .....	๒๐
๒.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	๔๑
๒.๔ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน .....	๖๓
๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	๗๙
๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	๘๗
<b>บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย .....</b>	<b>๘๙</b>
๓.๑ รูปแบบการวิจัย .....	๘๙
๓.๒ พื้นที่และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) .....	๙๐
๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	๙๑
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	๙๒
๓.๕ การวิเคราะห์ผลข้อมูล .....	๙๓
๓.๖ การนำเสนอผลการศึกษารวบรวม.....	๙๔
<b>บทที่ ๔ ผลการวิจัย.....</b>	<b>๙๕</b>
๔.๑ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา.....	๙๕
๔.๒ สภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินใน พื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่.....	๑๐๔
๔.๓ แนวทางการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่.....	๑๑๑
๔.๔ รูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อย่างยั่งยืน.....	๑๔๑

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
๔.๕ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย.....	๑๕๑
<b>บทที่ ๕ บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>๑๕๓</b>
๕.๑ สรุป.....	๑๕๓
๕.๒ อภิปรายผล.....	๑๕๗
๕.๓ ข้อเสนอแนะ.....	๑๕๙
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>๑๖๑</b>
<b>ภาคผนวก.....</b>	<b>๑๖๘</b>
ภาคผนวก ก เครื่องมือวิจัย.....	๑๖๘
ภาคผนวก ข ผู้ให้ข้อมูลหลัก.....	๑๗๓
ภาคผนวก ค ภาพถ่ายการลงพื้นที่ทำวิจัย, การสัมภาษณ์.....	๑๗๔
ใบรับรองจริยธรรมการวิจัย.....	๑๗๖
หนังสือรับรองการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย.....	๑๗๗
หนังสือตอบรับการลงบทความ.....	๑๗๙
ผลการตรวจสอบการคัดลอกผลงานงานวิจัย (อักขราวิสุทธิ์).....	๑๘๐
<b>ประวัติผู้วิจัย.....</b>	<b>๑๘๑</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
๒.๑ การเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ .....	๑๖
๓.๑ แสดงกิจกรรมและระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๙๓

## สารบัญญภาพ

ภาพ	หน้า
๒.๑ กระบวนการบริหารจัดการ .....	๑๐
๒.๒ กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	๘๘
๔.๑ แผนผังบ้านพรสวรรค์ ม.๑๔.....	๙๗
๔.๒ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา.....	๙๙
๔.๓ แผนที่ตั้งครัวเรือนพื้นที่เดิม ๔๗ ครัวเรือน.....	๑๐๖
๔.๔ แผนที่ตั้งใหม่ ๕๔ ครัวเรือน (รวมครัวเรือนขยาย).....	๑๐๘
๔.๕ แผนผังชุมชนบ้านใหม่ล้านนา หรือชุมชนบ้านพรสวรรค์.....	๑๐๘
๔.๖ งานและมอบนโยบายในงานสืบชะตาชุมชนบ้านใหม่ล้านนา: ๒๕ ปีแห่ง การขับเคลื่อนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน.....	๑๑๐
๔.๗ การจัดเวทีฟังประชามติชุมชน.....	๑๑๒
๔.๘ การสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินใหม่.....	๑๑๒
๔.๙ กรอบแผนงบประมาณเสนอปรับปรุงสาธารณูปโภค จาก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พอช. ๔.๑๐ กระบวนการออกแบบบ้าน.....	๑๑๓
๔.๑๑ แบบบ้าน พรสวรรค์ ๑.....	๑๑๔
๔.๑๒ แบบบ้าน พรสวรรค์ ๒.....	๑๑๕
๔.๑๓ แบบบ้าน พรสวรรค์ ๓.....	๑๑๖
๔.๑๔ กระบวนการเตรียมการในพื้นที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	๑๑๗
๔.๑๕ คณะกรรมการตรวจสอบคืบหน้าพื้นที่ป่าสงวนกรณีบุกรุกป่าสงวน.....	๑๑๗
๔.๑๖ คณะกรรมการตรวจสอบคืบหน้าพื้นที่ป่าสงวนกรณีบุกรุก.....	๑๑๘
๔.๑๗ อบจ.เชียงใหม่ สนับสนุนเครื่องจักรปรับพื้นที่ .....	๑๑๘
๔.๑๘ อบต.ลงพื้นที่วัดระยะการวางท่อน้ำประปาหมู่บ้าน.....	๑๑๙
๔.๑๙ ข้าราชการการเมืองลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือผู้เดือดร้อน.....	๑๑๙
๔.๒๐ สนับสนุนท่อน้ำประปาชั่วคราวให้กับชุมชน.....	๑๒๐
๔.๒๑ รับฟังการขอใช้พื้นที่ สปก.....	๑๒๐
๔.๒๒ กรมป่าไม้เข้าพบรับฟังความต้องการ.....	๑๒๑
๔.๒๓ การลงพื้นที่ติดตาม.....	๑๒๒



## สารบัญญภาพ (ต่อ)

ภาพ	หน้า
๔.๒๕ ตัวอย่างแบบบ้านในพื้นที่ คทช. แบบที่ ๑.....	๑๒๓
๔.๒๖ ตัวอย่างแบบบ้านในพื้นที่ คทช. แบบที่ ๒.....	๑๒๓
๔.๒๗ บ่อน้ำบาดาล.....	๑๒๕
๔.๒๘ อบรมช่างเป่า บริการรถน้ำวันละ ๓ เที่ยว.....	๑๒๕
๔.๒๙ การประชาสัมพันธ์ภูมิภาคลงพื้นที่ดำเนินการวางท่อน้ำ.....	๑๒๖
๔.๓๐ การประชาสัมพันธ์ภูมิภาคลงพื้นที่ดำเนินการวางท่อน้ำ.....	๑๒๖
๔.๓๑ การประชาสัมพันธ์ภูมิภาคติดตั้งแท็งก์น้ำ.....	๑๒๗
๔.๓๒ แผนการขยายเขตไฟฟ้า.....	๑๒๘
๔.๓๓ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคลงพื้นที่ดำเนินการขยายเขตไฟฟ้า.....	๑๒๘
๔.๓๔ บ้านที่ได้รับการติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้า.....	๑๒๙
๔.๓๕ การย้ายทะเบียนบ้าน เข้าพื้นที่ คทช.....	๑๓๐
๔.๓๖ การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.....	๑๓๑
๔.๓๗ ลงพื้นที่สำรวจทุกครัวเรือนในการเก็บข้อมูลให้ความช่วยเหลือ.....	๑๓๑
๔.๓๘ แผนพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ชุมชนใหม่ล้านนา.....	๑๓๒
๔.๓๙ ผลิตภัณฑ์ชุมชน.....	๑๓๓
๔.๔๐ กิจกรรมฝึกอบรมอาชีพพระยะสันในชุมชน.....	๑๓๓
๔.๔๑ ส่งเสริมการปลูกผักสวนครัว.....	๑๓๔
๔.๔๒ ส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่ในชุมชน.....	๑๓๔
๔.๔๓ กลุ่มออมทรัพย์บ้านใหม่ล้านนา.....	๑๓๕
๔.๔๔ แผนการดำเนินการร้านค้าชุมชนบ้านใหม่ล้านนา.....	๑๓๕
๔.๓๐ ประชุมเตรียมการสร้างร้านค้าชุมชนบ้านใหม่ล้านนา.....	๑๓๖
๔.๔๕ ปรับพื้นที่เพื่อสร้าง ร้านค้าชุมชนบ้านใหม่ล้านนา สนับสนุนโดย UNDP.....	๑๓๖
๔.๔๖ การประชุมส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มบ้านใหม่ล้านนา.....	๑๓๖
๔.๔๗ เจ้าหน้าที่ สปก.ลงพื้นที่สำรวจสถานที่ส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มบ้านใหม่ล้านนา	๑๓๗
๔.๔๘ เจ้าหน้าที่ สปก.ลงพื้นที่ประชุมเพิ่มเติมการส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มบ้านใหม่ล้านนา	๑๓๗
๔.๔๙ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๑๓๘
๔.๕๐ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ.....	๑๓๘
๔.๕๑ การสร้างทางคอนกรีตภายในชุมชน.....	๑๓๙

## สารบัญญภาพ (ต่อ)

ภาพ	หน้า
๔.๕๒ ชาวบ้านใหม่ล้านนา.....	๑๔๐
๔.๕๓ คณะผู้วิจัยประชุมนายก อบต. สรุปรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน.....	๑๔๒
๔.๕๔ คณะผู้วิจัยประชุมชาวบ้านสรุปรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน	๑๔๓
๔.๕๕ โฉนดชุมชนและกฎระเบียบชุมชน บ้านใหม่ล้านนา.....	๑๔๔
๔.๕๖ บ้านเรือนอาศัยในชุมชนปัจจุบัน.....	๑๔๕
๔.๕๗ สภาพถนนในชุมชน.....	๑๔๕
๔.๕๘ สระน้ำชุมชน.....	๑๔๕
๔.๕๙ สวนพืชผักสวนครัวบริเวณบ้าน.....	๑๔๖
๔.๖๐ ระบบน้ำประปา.....	๑๔๖
๔.๖๑ การบริหารจัดการชุมชนโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ.....	๑๔๗
๔.๖๒ ระบบ CU-TaxGo.....	๑๔๗
๔.๖๓ กิจกรรมพัฒนาอาชีพพระยะสัน หลักสูตร การทำขนมไทย.....	๑๔๘
๔.๖๔ กิจกรรมการศึกษาพัฒนาอาชีพพระยะสัน หลักสูตรการเย็บย่ามผ้าฝ้ายและการปักลาย	๑๔๘
๔.๖๕ จัดอบรมให้ความรู้การทำงานเกี่ยวกับภาษี.....	๑๔๙
๔.๖๖ การใช้งบประมาณจากการจัดเก็บภาษีสู่การพัฒนาตำบล.....	๑๕๐

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ

หน้า

๔.๑ องค์กรความรู้การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน..... ๑๕๑

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

##### ๑.๑.๑ ความเป็นมา

ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญ ถือเป็นวาระเร่งด่วนแห่งชาติของรัฐบาลเกือบทุกสมัย กระนั้นสถานการณ์ของปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขให้คลี่คลายไปได้โดยสิ้นเชิง ดังสังเกตได้จากการรวมตัวกันเป็นขบวนการเคลื่อนไหวจากภาคประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ประสบปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ผู้สูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่นายทุน ได้พยายามรวมตัวกันต่อร้องเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรมมากขึ้น บางกลุ่มเมื่อรวมตัวกันแล้วยังพัฒนาขีดความสามารถของกลุ่มไปสู่การบริหารจัดการปัญหาด้วยตนเอง โดยไม่พึ่งรบกวนการช่วยเหลือจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ ก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยง่าย อีกทั้งสถานการณ์ของปัญหาก็ทวีความซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้นด้วย

แนวทางการแก้ปัญหาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ยังคงมีทิศทางแก้ไขปัญหามาต่างจากเดิมมากนัก ดังปรากฏข่าวเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐ เมื่อวันที่ ๑๐ พ.ย. ๒๕๕๗ รายงานผลการประชุมของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติครั้งที่ ๑ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีมติแต่งตั้งอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน ๓ ด้าน ได้แก่ ๑.อนุกรรมการจัดหาที่ดิน ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน มีหน้าที่จัดหาที่ดินให้คนยากจนทำกิน ๒. อนุกรรมการจัดที่ดิน ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีหน้าที่จัดคนลงพื้นที่หลังจากคณะที่ ๑ จัดหาพื้นที่แล้ว ๓.อนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าพื้นที่ใดควรจะทำอาชีพอะไรจึงจะเหมาะสม และทำหน้าที่จัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจะไม่มอบให้เป็นสิทธิรายบุคคล แต่จะมีการจัดหาระบบใหม่ เช่น การใช้ระบบสหกรณ์หรือระบบอื่นจะเห็นได้ว่ารูปแบบการแก้ปัญหาการถือครองที่ดินที่ผ่านมาของสังคมไทย ยังไม่สามารถก้าวข้ามการปฏิรูปที่ดินด้วยวิธีดาเนินการนาที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรบางกลุ่มบางพื้นที่ ซึ่งมีความยากไร้และมีปัญหาเร่งด่วนเท่านั้น<sup>๑</sup> อีกทั้งในทางปฏิบัติ การดำเนินงานตามขั้นตอนของภาครัฐที่มีระเบียบขั้นตอนมาก อาจทำให้การสนองนโยบายไม่เป็นไปอย่างรวดเร็วและทันท่วงที ส่งผลให้ขบวนการแก้ไขปัญหามาของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชนเอง จึงค่อยๆ ก่อตัว เรียงรู้ และพัฒนารูปแบบของกลุ่ม ตลอดจนวิธีการ

<sup>๑</sup> อาริวรรณ คูสันเทียะ, ภาวะหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย กรณีศึกษาภาคเหนือขององค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย (สค.ปท.) จังหวัดอ่างทอง. รายงานวิจัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๗, หน้า ๑.

จัดการปัญหาด้วยตนเองมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลควรให้ความสนใจ ใส่ใจ และพิจารณาให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล และเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติด้านการเสริมสร้างพลังทางสังคม เดิมสำนักจัดการที่ดินของรัฐ ได้จัดทำหนังสือ เรื่อง กระบวนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามกระบวนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในทุกประเภทที่ดิน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนใช้เป็นแนวทางปรับใช้เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานได้อย่างสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ในรูปแบบแปลงรวม ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมที่ดิน และปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๒ มีผลยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ มีมติให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เกี่ยวกับเจตนารมณ์หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวให้ชัดเจน และถูกต้องตรงกันด้วย<sup>๒</sup> ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อย่างยั่งยืนนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงสภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และเสนอรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้เป็นรูปธรรม

### ๑.๑.๒ ความสำคัญของปัญหา

ประเด็นในพื้นที่กรณีศึกษา ชาวบ้านใหม่ล้านนา (เดิมชื่อบ้านพรสวรรค์) บ้านอังกักษ์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ คือกลุ่มคนจน ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่มาจากบ้านช่วงเปา ม. ๔, ๑๑ โดยเริ่มเข้ามาบุกเบิกสร้างถิ่นฐาน ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรม ระหว่างกิโลเมตรที่ ๓-๔ โดยครั้งแรก จำนวน ๕ ครัวเรือน เมื่อปีพ.ศ.๒๕๑๔ คือ ครอบครัวของนายสิงห์ เทียงจันทร์ตา, นายมูล กันธิยะ, นายเสาร์ สุตาคา, นายแก้ว ใจเมา, นายผัด เรือนฟ้างาม (ปัจจุบันทั้ง ๕ คน ได้เสียชีวิตแล้ว) ต่อมาก็มีกลุ่มชาวบ้านที่ยากจน และไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเนื่องจากถูกธนาคารยึด ซึ่งโดยแต่เดิมกลุ่มชาวบ้านเหล่านี้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และเช่าที่ดินของนายทุนอยู่ เมื่อชาวบ้านต้องการมีที่ดินของตนเองจึงตกลงกับนายทุนเจ้าของที่ดินนาที่ดินที่ชาวบ้านเช่าอยู่เช่าธนาคารและให้ชาวบ้านผ่อนกับธนาคารแทน แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ที่มีอาชีพรับจ้าง หาเช้ากินค่ำไม่สามารถผ่อนที่ดินกับธนาคารดังที่คาดหวังได้ บ้านและที่ดินของหลายครอบครัวเริ่มถูกธนาคารยึดและขับไล่ออกจากพื้นที่ ใน ปี ๒๕๒๗

<sup>๒</sup> สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กองฝึกอบรม กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, แนวทางการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน: ที่สาธารณะประโยชน์, (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๓), หน้า คำนำ.

ชาวบ้านจำนวน ๔๒ ครอบครัว ได้เข้าไปสมทบกับเพื่อนบ้าน ๕ ครัวเรือนที่ได้สร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนแล้ว รวมเป็น ๔๗ ครัวเรือน มีการปลูกพืชผักล้มลุก เช่น ถั่วฝักยาว พริก ฝ้าย ถั่วลิสง เป็นต้น และได้มีการเรียกชื่อชุมชนว่า “บ้านห้วยทางเลี้ยว” จากนั้นปี พ.ศ.๒๕๓๙ เปลี่ยนเป็นชื่อ “บ้าน ๔๗ ราย” เนื่องจากเป็นปีที่ชาวบ้านทั้งหมดในหมู่บ้านทั้ง ๔๗ ครัวเรือน ถูกจับดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกป่าสงวนฯ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้เปลี่ยนชื่อหมู่บ้านเป็น “บ้านพรสวรรค์” ปีพ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับชาวบ้านและเป็นหย่อมบ้านที่อยู่ภายใต้การปกครองของบ้าน อังครักษ์ หมู่ที่ ๑๔ ปัจจุบันมีประชากรทั้งหมด ๗๒ ครัวเรือน ๑๙๔ คน และถูกศาลฎีกาตัดสินดำเนินคดีและให้ออกจากพื้นที่ และปัจจุบันย้ายมาอยู่พื้นที่ใหม่ตามโครงการนโยบายที่ดินแห่งชาติ คทช. ตั้งชื่อหมู่บ้านใหม่ชื่อว่า “บ้านใหม่ล้านนา”

จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐด้วยการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เกิดทับซ้อนกับที่ดินซึ่งเป็นที่ทำกินและอยู่อาศัยเดิมของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อนต้องกลายเป็นบุคคลที่อยู่อาศัยและทำกินอย่างผิดกฎหมายในที่ดินของรัฐทั้ง ๆ ที่ได้ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อน ที่ภาครัฐจะเข้ามาบริหารจัดการที่ดิน และเกิดกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนเพราะไม่สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติ รวมทั้งถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา จึงนำไปสู่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนไปสู่การจัดตั้งเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐลงมาดำเนินการแก้ไขปัญหาจากการบริหารจัดการที่ดิน แต่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมและนำไปสู่ความยั่งยืนในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ได้ ประกอบกับการดำเนินการของภาครัฐมุ่งบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาจากการบริหารจัดการที่ดินซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนยังขาดการคำนึงถึงบริบทของพื้นที่และประวัติความเป็นมาของการก่อตั้งถิ่นฐานและชุมชน จึงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาจากการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรมและนำไปสู่การเกิดปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและองค์กรชุมชน<sup>๓</sup>

ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินทำกินและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ได้อย่างยั่งยืนนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงสภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และเสนอรูปแบบแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

<sup>๓</sup> วิวัฒน์ ฤทธิมา และคณะ, “การบริหารจัดการที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืนพื้นที่แถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดพัทลุง” วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช NRRU Community Research Journal ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๖๔) หน้า ๑๘๑-๑๘๖.

## ๑.๒ คำถามการวิจัย

- ๑) สภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นอย่างไร
- ๒) แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ มีกระบวนการอย่างไร
- ๓) รูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ควรมีวิธีการอย่างไร

## ๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑) เพื่อศึกษาสภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- ๒) เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- ๓) เพื่อเสนอรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

## ๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน: กรณีศึกษา : บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่” โดยมีขอบเขตการศึกษาดังนี้

### ๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ ที่มุ่งศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวกับแนวคิด แนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน : ที่สาธารณประโยชน์ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และแนวคิดสิทธิชุมชน อันเกี่ยวข้องกับความหมายและที่มาของสิทธิชุมชน อุดมการณ์และหลักการของสิทธิชุมชน ลักษณะของการมีส่วนร่วม ความเป็นพลวัตของสิทธิชุมชน สิทธิในการต่อสู้เพื่อดำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ขบวนการเคลื่อนไหว อันถือว่าเป็นระเบียบกฎหมายระดับชุมชน เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน: อย่างเป็นระบบ

### ๑.๔.๒ ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่ บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

### ๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร

ศึกษาจากกลุ่มประชากรชาวบ้านในชุมชน บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๑๙๔ คน

#### ๑.๔.๔ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก มีดังนี้ ผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมทั้งสิ้น ๑๖ คน

#### ๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

**๑.๕.๑ การจัดการ** หมายถึง การจัดการ เป็นเรื่องของหน้าที่ต่าง ๆ กิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่ใช้ทรัพยากรทางการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ด้วยความพยายามร่วมกันของกลุ่มบุคคล หรือเป็น กระบวนการบริหาร ที่มีการบูรณาการระหว่างคนกับงานโดยมีการวางแผนการจัดโครงสร้างองค์การ การเป็นผู้นำ และการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ ที่ทำให้องค์การดำรงอยู่และเกิดสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดในพื้นที่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

**๑.๕.๒ ความขัดแย้งด้านที่ดิน** หมายถึง พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ขัดแย้ง” หมายความว่า “ไม่ลงรอยกัน” นอกจากนั้นได้อธิบายคำว่า “ขัด” หมายถึงไม่ทำตามฝ่าฝืนขึ้นไว้ และคำว่า “แย้ง” หมายถึงไม่ตรงหรือลงรอยเดียวกัน การกระทำที่ไปด้วยกันไม่ได้ในลักษณะตรงกันข้าม การไม่ถูกกันเมื่อมีความสนใจ ความคิด หรือการกระทำที่ไม่เหมือนกันของชุมชนบ้านใหม่ล้านนา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมโดยมีมูลเหตุที่เกิดจากการแย่งชิงการใช้ทรัพยากรพื้นที่ป่าซึ่งอยู่ในภาวะของการที่ทรัพยากรมีจำกัดขาดแคลนในปัจจุบันย่อมเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชาวบ้านในพื้นที่

**๑.๕.๓ ที่ดินทำกิน** หมายถึง ที่ดินทำกิน เป็นที่มีเอกสารสิทธิ์และไม่มีเอกสารสิทธิ์การมีที่ดินทำกิน สำหรับที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์รัฐมีนโยบายหลายด้านมาช่วย เช่น คทช., โฉนดชุมชน โดยไม่ต้องหวาดระแวงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นความหวังของชาวบ้านที่มีพื้นที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ทับซ้อนของหน่วยงานราชการ ในที่นี้หมายถึงพื้นที่ บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

**๑.๕.๔ ที่อยู่อาศัย** หมายถึง ระบบนิเวศหรือสถานที่ที่มีสภาพเหมาะสมสำหรับชีวิตของสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพทางกายภาพ เช่น สภาพอากาศ, ดิน, ภูมิประเทศ, แหล่งน้ำและอื่น ๆ มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับชีวิตของสิ่งมีชีวิตหลายชนิดทั้งสัตว์และพืชในการวิจัยครั้งนี้คือพื้นที่ตั้งบ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

**๑.๕.๕ ความยั่งยืน** หมายถึง เป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการในปัจจุบันและยังคงต้องให้ คนในรุ่นต่อไปสามารถ ตอบสนองความต้องการในอนาคตต่อไปได้ โดยมุ่งเน้นความ



สมดุลในการพัฒนาทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของบ้านใหม่ล้านนา ตำบลข่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

#### ๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

- ๑) ได้ทราบสภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- ๒) ได้เข้าใจแนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- ๓) ได้ทราบรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน
- ๔) องค์ความรู้ที่ได้สามารถนำไปใช้ในการบริหารที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในองค์การทั้งภาครัฐและประชาชนต่อไป

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ซึ่งมีทั้งแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน : กรณีศึกษา บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่” ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๒.๑ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ
- ๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐที่ดินสาธารณประโยชน์
- ๒.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ๒.๔ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
- ๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### ๒.๑. แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ

##### ๒.๑.๑ ความหมายของการบริหารจัดการ

ในเรื่องแนวคิดและทฤษฎีการบริหารจัดการ ผู้วิจัยได้ ศึกษาแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังนี้

การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กรหรือประเทศหรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

การบริหารในฐานะที่เป็นกระบวนการหรือการดำเนินงานด้านการจัดการ มีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดหลากหลาย แนวคิด POSDCoRB ซึ่งถูกพัฒนาโดย Luther Gulick และ Lyndall Urwick ได้แบ่งขั้นตอนของกระบวนการบริหารออกเป็น ๗ ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การจัดการทรัพยากรบุคคล (Staffing), การสั่งการ (Directing), การประสานงาน (Coordinating), การรายงานผล (Reporting) และการจัดการงบประมาณ (Budgeting) ในขณะเดียวกัน Henry Fayol ได้นำเสนอแนวคิดกระบวนการบริหารที่ประกอบด้วย ๕ ขั้นตอนหลัก คือ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การสั่งการ (Commanding), การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) หรือที่เรียกรวมกันว่า POCCC<sup>๑</sup>

การบริหารหมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีเป้าหมายในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน ซึ่งอาศัย

---

<sup>๑</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๕-๑๑๖.

กระบวนการที่เป็นระบบ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรและวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๒</sup>

การบริหาร คือ กระบวนการนำกฎหมายและนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของข้าราชการในการปฏิบัติงานด้วยความสมัครใจ โดยยึดมั่นในความยุติธรรม และดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่วางไว้<sup>๓</sup>

การบริหาร หมายถึง กระบวนการวางแผนหรือนโยบาย การสั่งการ การจัดการและประสานงาน รวมถึงการสนับสนุนและการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่วางไว้ได้สำเร็จ<sup>๔</sup>

การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันทำงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายเดียวหรือหลายเป้าหมายร่วมกัน โดยมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

- ๑) บุคคลตั้งแต่ ๒ คนหรือมากกว่า
- ๒) การดำเนินการร่วมกันในลักษณะของการทำงานที่มีความสอดคล้องกัน
- ๓) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายร่วมกันของทุกคนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการ<sup>๕</sup>

การบริหารมักถูกเข้าใจว่าเกี่ยวข้องกับการบริหารงานราชการ ซึ่งมีคำศัพท์ที่ใช้กันอยู่สองคำ ได้แก่ "การบริหาร" (Administration) ที่มักใช้กับการจัดการนโยบายราชการ และ "การจัดการ" (Management) ที่มักหมายถึงการดำเนินการในภาคธุรกิจเอกชนตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม คำว่า "การบริหาร" และ "การจัดการ" สามารถใช้แทนกันได้และมีความหมายที่คล้ายคลึงกัน คำทั้งสองจึงมักถูกใช้สลับกันตามความเหมาะสม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารจึงต้องอาศัยความรู้และทักษะที่ครอบคลุมทั้งด้านวิทยาศาสตร์และศิลปะในการนำคนและทรัพยากรมารวมกัน โดยองค์ประกอบหลักของการบริหารประกอบไปด้วย

๑. บุคคล (Man) บุคลากรเป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร องค์กรหรือหน่วยงานต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดผลงานที่มีคุณภาพ

<sup>๒</sup> สมศักดิ์ คงเที่ยงและภาวิดา ธาราศรีสุทธิ, **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: มิตรภาพการพิมพ์และสตูดิโอ, ๒๕๕๒) หน้า ๑.

<sup>๓</sup>พิทยา บวรวัฒนา, **การปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่ศตวรรษที่ ๒๑ : PARADIGM ใหม่ของการปกครองแบบประชาธิปไตย**, การจัดการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โครงการผลิตตำราและ เอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖) หน้า ๒.

<sup>๔</sup>มีลลิกา ต้นสอน, **พฤติกรรมองค์กร**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๔) หน้า ๑๐.

<sup>๕</sup>บรรจบ เนียมมณี, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๓), หน้า ๒๖๑.

๒. เงินทุน (Money) งบประมาณถือเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารงาน หากขาดเงินทุน การดำเนินงานของหน่วยงานจะเป็นไปได้ยากและไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

๓. ทรัพยากรหรือวัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น หากขาดทรัพยากรที่จำเป็นก็จะเกิดอุปสรรคในการดำเนินการ<sup>๖</sup>

คำว่า "การบริหาร" (Administration) และ "การจัดการ" (Management) มีจุดเริ่มต้นและการพัฒนาในเชิงความรู้ที่ต่างกัน แต่ในปัจจุบัน องค์ความรู้ทั้งสองได้ถูกนำมาประสานและปรับใช้ร่วมกันในบริบทขององค์กรสมัยใหม่ ทั้งสองคำมีความหมายใกล้เคียงและสามารถใช้แทนกันได้ โดยความแตกต่างอยู่ที่ความคุ้นเคยในการใช้งานหรือความหมายเชิงภาษาในแต่ละบริบทเท่านั้น ทั้งนี้ทั้งสองคำยังมีนัยที่แตกต่างกันในบางแง่มุม ดังนี้<sup>๗</sup>

๑) ประเภทขององค์กรและหน่วยงาน คำว่า "การบริหาร" มักถูกนำมาใช้ในหน่วยงานของภาครัฐหรือหน่วยงานราชการ โดยเรามักพบคำนี้ในตำแหน่งเช่น "ผู้บริหาร" หรือ "นักบริหาร" (Administration) และในด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องเรียกว่าวิชา "รัฐประศาสนศาสตร์" (Public Administration) ในขณะที่คำว่า "การจัดการ" มักหมายถึงการบริหารงานในภาคเอกชนหรือธุรกิจ ตัวอย่างเช่นในองค์กรเอกชน คำว่า "ผู้จัดการ" (Manager) มักจะถูกใช้ในตำแหน่งที่สำคัญเสมอ

๒) ระดับหรือขอบข่ายความรับผิดชอบในการดำเนินการ บางครั้งคำว่า "การบริหาร" ถูกใช้เพื่ออ้างถึงการดำเนินงานในระดับนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ วางแนวทาง และรับผิดชอบในภาพรวมขององค์กร ส่วนคำว่า "การจัดการ" มักเน้นไปที่การปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานที่มีขอบเขตรับผิดชอบน้อยกว่า หรือเป็นการบริหารในระดับกลางหรือล่าง

อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการ คำว่า "การบริหาร" และ "การจัดการ" ไม่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน คำว่า "การจัดการ" สามารถถูกใช้ในองค์กรภาครัฐและในระดับการกำหนดนโยบายได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะแนวคิดการจัดการสมัยใหม่ (Modern Management Thought) เน้นการผสมผสานระหว่างศาสตร์การบริหาร (Administrative Science), ศาสตร์การจัดการ (Management Science), และพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) ซึ่งทั้งสามด้านนี้ได้รวมเข้าด้วยกันอย่างกลมกลืน

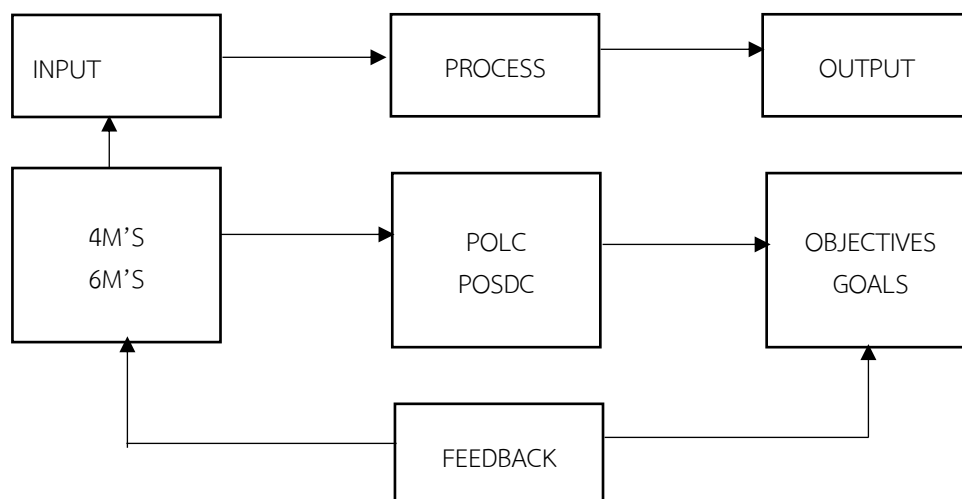
"การบริหาร" หมายถึงศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นจนสำเร็จลุล่วง ผู้บริหารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ลงมือปฏิบัติเอง แต่ต้องใช้ศิลปะในการนำทีมให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานจนบรรลุผลตามเป้าหมายที่ผู้บริหารได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว<sup>๘</sup>

<sup>๖</sup>สมคิด บางโม, *องค์กรและการจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๖๐.

<sup>๗</sup>วิชัย รูปชาติ, *การบริหารจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๒๕.

<sup>๘</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.

การบริหารจัดการ คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหารคือ ๑) การวางแผน (Planning) ๒) การบริหารจัดการองค์การ (Organizing) ๓) การชี้นำ (Leading) ๔) การควบคุม (Controlling) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีคำสำคัญ ๓ คำ คือ กระบวนการทรัพยากร การบริหารและวัตถุประสงค์ สามารถนำมาเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังภาพกระบวนการบริหารจัดการ<sup>๙</sup> ดังภาพประกอบ ๒.๑



ภาพที่ ๒.๑ กระบวนการบริหารจัดการ

INPUT คือ ทรัพยากรการบริหาร (Management Resources) อันได้แก่ ๔ M's ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และวิธีการ/จัดการ (Method/Management) ถูกนำเข้าในระบบเพื่อการประมวลผลหรือการบริการที่เติบโตและพัฒนาก้าวหน้าไปพร้อมกับอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการที่เติบโตและพัฒนาขึ้นไปอย่างรวดเร็วทำให้ทรัพยากรเพียง ๔ ประการ เริ่มไม่เพียงพอสำหรับเป้าหมาย จึงได้เพิ่มขึ้นอีก ๒ M's เป็น ๖ M's ได้แก่ เครื่องจักรกล (Machine) และการตลาด (Market) ในขณะเดียวกันการทำงานที่มองเห็นถึงความสำคัญหรือคุณค่าของจิตใจของ ผู้ปฏิบัติงานมีมากขึ้นโดยให้ความสำคัญกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของคนงานมากขึ้นจึงเพิ่มขวัญและกำลังใจ (Morale) เข้าไปเป็น ๗ M's และเมื่อโลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ระบบการสื่อสารไร้พรมแดนที่ติดต่อเชื่อมโยงกันเป็นระบบเครือข่ายครอบคลุมทั่วโลกทำให้ การติดต่อสื่อสารรวดเร็วใครไม่รู้หรือไม่มีข้อมูลย่อมเสียเปรียบในเชิงธุรกิจจึงได้เพิ่มข้อมูลข่าวสาร (Message) เข้าไปในทรัพยากรกระบวนการผลิต รวมเป็น ๘ M's ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ ไม่สิ้นสุดทราบเท่าที่ระบบอุตสาหกรรมผลิตการจัดจำหน่ายและการบริการยังคงพัฒนาและก้าวไปไม่หยุดยั้ง

PROCESS คือ หน้าที่หรือกิจกรรมขั้นพื้นฐานที่ผู้บริหารต้องกระทำในปัจจุบันยึดถือหน้าที่ ๒ ประการได้แก่ POLC การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing) การชี้นำ

<sup>๙</sup>ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และศุภษร เสรีรัตน์, การวิจัยตลาด : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๕๒), หน้า ๓๕.

(Leading) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งมีพัฒนาการของแนวคิดมาตั้งแต่สมัย<sup>๑๐</sup> ที่เห็นว่าหน้าที่การบริหารจัดการ ประกอบด้วย POCCC ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) การควบคุม (Controlling) ต่อมา<sup>๑๑</sup> เห็นว่ากระบวนการบริหารจัดการประกอบด้วย การวางแผน(Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ(Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงานผล (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งนิยม เรียกว่า POCDORB <sup>๑๒</sup> ครั้นเมื่อมีความเห็นว่าหน้าที่ทางการบริหารจัดการคือ POSDC ได้แก่การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งแนวความคิดของเขาเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน<sup>๑๓</sup> ตาราใช้ชื่อว่า Management ร่วมกันและได้เปลี่ยนหน้าที่ทางการบริหารจัดการจากตัว D (Directing) เป็น L (Leading) พัฒนาด้านแนวคิดดังกล่าวยังคงก้าวต่อไปไม่หยุดยั้งบางทีในอนาคตเราอาจเห็นหน้าที่การบริหารจัดการที่เหลือมีอักษรเพียงตัวเดียวหรือสองตัวเท่านั้นก็เป็นได้ ดังนั้นอาจสรุปหน้าที่หรือกิจกรรมขั้นพื้นฐานทางการบริหารจัดการได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการ (Process) แปรรูปทรัพยากรที่นำเข้าไปเป็นผลผลิตตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การต่อไป

OUTPUT คือเป้าหมาย (Goals) หรือ วัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การที่นำออกมาจากกระบวนการแปรรูปในขั้นตอนที่สอง เป้าหมายขององค์การสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทด้วยกัน คือ องค์การที่มีเป้าหมายที่มุ่งแสวงหากำไร (Profit) และองค์การที่มีเป้าหมาย ไม่มุ่งแสวงหากำไร (Non-Profit) หรืออาจแบ่งเป็นองค์การที่วัตถุประสงค์เพื่อการผลิตสินค้ากับองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (Services) ก็ได้ความหมายการบริหารจัดการ การบริหารจัดการคือกระบวนการทำงานกับคน และโดยอาศัยคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

การบริหารจัดการ (Administration) คือ กระบวนการในการดำเนินงานของบุคคล ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันแต่กิจกรรมนั้นจะเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างกัน คือมีฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่ตัดสินใจสั่งการ อีกฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่บุคคลในองค์การร่วมกันวางไว้โดยมีระเบียบแบบธรรมเนียมหลักปฏิบัติมีการใช้ทรัพยากรและเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๐</sup>Henri Fayol, *General and industrial management*, London: Sir Isaac Pitman and Son, 1916, p. 20.

<sup>๑๑</sup>Gulick, Luther & Urwick, *Paper on the science of administration*, New York : Institute of Public Administration Columbia University, 1956, p. 11.

<sup>๑๒</sup>Harold D, Koontz, *Analysis of Managerial Function*, New York : McGraw - Hill Book, 1972, p. 52.

<sup>๑๓</sup>Koontz and Donel, *Principles of Management*, New York : McGraw – Hill, 1988, p. 30.

<sup>๑๔</sup>นุรักษ์ คุณชล และคณะ, *คู่มือเตรียมสอบเข้าศึกษาต่อปริญญาโท*, (กรุงเทพมหานคร : ชมรมมหาดบัณฑิตราม, ๒๕๕๓), หน้า ๖๓.

การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารและสมาชิกในองค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำทรัพยากรและเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หลายนักบริหารเห็นตรงกันว่า "การบริหารจัดการคือกระบวนการที่บุคคลหลายฝ่ายทำงานร่วมกัน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นตัวขับเคลื่อน" บางท่านมองว่าการบริหารจัดการเป็นศิลปะในการเป็นผู้นำที่สามารถทำให้ผู้อื่นทำงานตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ มีการระบุลักษณะเด่นของการบริหารจัดการในระดับสากลไว้ ๙ ข้อดังนี้

๑) การบริหารจัดการต้องมีวัตถุประสงค์ ทุกกระบวนการต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

๒) การบริหารจัดการต้องใช้ปัจจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญ เช่น ทรัพยากรหรือบุคลากรที่เป็นหัวใจของการดำเนินงาน

๓) การบริหารจัดการต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นพื้นฐาน การจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้

๔) การบริหารจัดการเป็นกระบวนการทางสังคม ต้องคำนึงถึงการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น และการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในสังคม

๕) การบริหารจัดการต้องเป็นการทำงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป เพื่อให้การทำงานมีความราบรื่นและเกิดประสิทธิภาพ

๖) การบริหารจัดการต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ เพื่อให้การทำงานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

๗) การบริหารจัดการเป็นการดำเนินงานอย่างมีเหตุผล ต้องมีการวางแผนและตัดสินใจบนพื้นฐานของเหตุและผล

๘) การบริหารจัดการต้องมีการตรวจสอบผลการดำเนินงาน เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้และปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น

๙) การบริหารจัดการไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์ แม้ไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน แต่การบริหารจัดการส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคน<sup>๑๕</sup>

การบริหารจัดการ (Management administration) การบริหารการพัฒนา (Development administration) และการบริหารการบริการ (Service administration) เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันในหลายแง่มุม โดยมีอย่างน้อย ๓ ส่วนหลักที่คล้ายคลึงกันได้แก่

๑. ทั้งหมดเป็นแนวทางหรือวิธีการที่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐใช้ในการปฏิบัติราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของภาครัฐ

<sup>๑๕</sup> รุจีร์ ภู่อาระ และจันทราณี สงวนนาม, การบริหารหลักสูตรในสถานศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : ชมรมมหาบัณฑิตราม, ๒๕๕๕), หน้า ๔๘.

๒. ทุกประเภทของการบริหารนี้ประกอบด้วยกระบวนการ ๓ ขั้นตอน ได้แก่ การคิดหรือการวางแผน (Thinking/Planning), การดำเนินการ (Acting), และการประเมินผล (Evaluating)

๓. จุดหมายปลายทางของการบริหารทุกรูปแบบคือการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้า โดยมุ่งเน้นการทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเสริมสร้างความมั่นคงและความเจริญให้แก่ประเทศ

อย่างไรก็ตาม แต่ละประเภทของการบริหารมีจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป เช่น การบริหารจัดการ มุ่งเน้นการนำแนวคิดจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารภาครัฐ โดยเน้นเรื่องผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การประชาสัมพันธ์ การตลาด และการจูงใจด้วยค่าตอบแทน รวมถึงการลดขั้นตอนและพิธีการที่ไม่จำเป็น การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการพัฒนานโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อผลักดันการพัฒนาประเทศอย่างมีระบบและยั่งยืน การบริหารการบริการ เน้นการอำนวยความสะดวกและการให้บริการที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างเหมาะสม<sup>๑๖</sup>

การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กรหรือประเทศหรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร ซึ่งมีภารกิจของผู้นำทางการบริหารจัดการ<sup>๑๗</sup> เห็นว่าการบริหารจัดการคือ องค์กรทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดผลผลิตเพื่อทำให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ<sup>๑๘</sup>

**ผู้วิจัยสรุปได้ว่า** การบริหารจัดการ หมายถึง แนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ซึ่งประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Valuating) และมีจุดหมายปลายทางในการพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

### ๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management)

ในอดีต การบริหารจัดการภาครัฐมักมีลักษณะเป็นการบริหารและจัดการขององค์กรขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน หรือเป็นการบริหารและจัดการตามระบบราชการ ซึ่ง Max Weber ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรในรูปแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ว่าเป็นวิธีการที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรได้ดีกว่าวิธีการอื่นๆ โดยที่การบริหารงานของรัฐจะมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ จะต้องมีการจัดระบบการบริหารภายในหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องตามหลักการของระบบราชการตามแนวคิดของ Weber ระบบราชการถือเป็นรูปแบบการจัดองค์กรที่ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบองค์กรอื่นๆ ในช่วงเวลานั้น เช่น องค์กรที่ดำเนินการภายใต้ระบบ

<sup>๑๖</sup> วิรัช สงวนวงศ์วาน, การจัดการและพฤติกรรมองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐๕.

<sup>๑๗</sup> Peter F. Drucke, *The Practice of Management*, First Edition, Harper : New York, 1957, p.100.

<sup>๑๘</sup> บุญทัน ดอกไธสง, การจัดการองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยีชนบท, ๒๕๕๓), หน้า ๑.



เจ้าขุนมูลนายหรือผู้นำที่มีบารมีส่วนตัว เนื่องจากระบบราชการยึดหลักการบริหารที่มีความมีเหตุมีผล การคาดการณ์พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ได้ การไม่พิจารณาตัวบุคคลเป็นหลัก การใช้ความรู้และความสามารถเป็นเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่ง (ระบบคุณธรรม) และการแบ่งงานตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ ในมุมมองของ Weber หากองค์กรใดสามารถนำหลักการของระบบราชการไปใช้ได้อย่างครบถ้วน การบริหารงานในองค์กรนั้นจะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงยิ่งขึ้น<sup>๑๙</sup>

อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการภาครัฐตามรูปแบบองค์กรแบบดั้งเดิมที่เสนอโดยเว็บเบอร์ อาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้รัฐต้องพึ่งพาและเชื่อมโยงกันมากขึ้น รวมทั้งการดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันสูง ทำให้ระบบราชการกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นสาเหตุของปัญหาต่างๆ หลายนประการ สมาน รังสิโยภักษ์ ได้ชี้ให้เห็นว่าองค์กรราชการในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบองค์กรดั้งเดิมตามแนวคิดของเว็บเบอร์ไปแล้ว เนื่องจากการบริหารและการจัดการในระบบราชการ ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารแบบระบบราชการนั้นไม่เหมาะสมกับยุคปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ระบบดังกล่าวมีความไม่ประสิทธิภาพ ล้าช้า และไม่สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและปฏิรูปการจัดการระเบียบการบริหารและการจัดองค์การ โดยการนำเทคนิคการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่ๆ มาปรับใช้ การนำรูปแบบการบริหารและการจัดการใหม่ๆ เข้ามาปรับใช้จะช่วยให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ผู้รับบริการและลดค่าใช้จ่ายทั้งของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ รูปแบบการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่เหล่านี้สามารถนำไปใช้กับการบริหารและการจัดการของทั้งองค์การรัฐบาลกลางและหน่วยงานท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและสภาพแวดล้อมของแต่ละองค์กรหรือหน่วยงาน<sup>๒๐</sup>

ผลการศึกษาของ B. Guy Peters (1994) ได้ให้การวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการและลักษณะสำคัญของการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ ๒๕๔๐ – ๒๕๙๐ ซึ่ง Peters ได้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในวิธีการบริหารระบบราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเน้นถึงความไม่เหมาะสมของการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดแบบระบบราชการดั้งเดิม หรือ Bureaucracy ของเว็บเบอร์ในบริบทปัจจุบัน

Peters ได้เสนอว่าการบริหารงานภาครัฐในอนาคตจะต้องมีการนำภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของสังคมได้ดียิ่งขึ้น ในการศึกษาของเขา B. Guy Peters ได้นำเสนอรูปแบบการปฏิรูประบบราชการที่สามารถเป็นทางเลือกได้สองรูปแบบ คือ ๑) ตัวแบบตลาด (Market Model) และ ๒) ตัวแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model) (B. Guy Peters, 1995)

นอกจากนี้ Peters ยังได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริหารจัดการในระบบราชการอย่างมากขึ้น เนื่องจากเขาตระหนักถึงผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบราชการเป็นกลไกหลักเพียงกลไกเดียวในการดำเนินนโยบาย โดยเสนอรูปแบบการบริหารรัฐกิจที่เป็นแนวโน้มการ

<sup>๑๙</sup> ดิน ปรัชญพฤทธิ, ทฤษฎีองค์การ. (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.๒๕๒๗), หน้า ๒๖-๒๗.

<sup>๒๐</sup> สมาน รังสิโยภักษ์, การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๔๖) หน้า ๒๖.

เปลี่ยนแปลงในระบบราชการไว้เป็น ๒ รูปแบบ คือ ๑) รูปแบบตลาด และ ๒) รูปแบบการมีส่วนร่วม ซึ่งทั้งสองรูปแบบนี้ได้สรุปและจำแนกตัวแบบทางเลือกการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐตามทัศนะของ B. Guy Peters ไว้ได้อย่างชัดเจน ดังนี้

๑) ตัวแบบตลาด เสนอให้ลดขนาดและบทบาทของภาครัฐ เนื่องจากมีปัญหาในการดำเนินงานและขาดประสิทธิภาพของระบบราชการในการแทรกแซงเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ยังมีการแนะนำให้แปรสภาพกิจการของรัฐเป็นภาคเอกชนและนำกลไกตลาดมาใช้มากที่สุด แม้ว่าบทบาทของภาครัฐจะยังถือว่าสำคัญในการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี แต่การดำเนินงานของภาครัฐควรมีการปรับปรุงให้ทันสมัย เช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชน โดยแยกการกำหนดนโยบายออกจากการปฏิบัติ นโยบาย ปรับโครงสร้างให้เหมาะสม มุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ และคุณภาพการบริการประชาชน รวมถึงการผ่อนคลายการควบคุม ลดกฎระเบียบ การโอนถ่ายอำนาจให้แก่หัวหน้าหน่วยงาน และจัดทำสัญญาข้อตกลงที่ชัดเจนในการดำเนินงาน พร้อมกับการตรวจสอบและวัดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง

๒) ตัวแบบการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางที่มุ่งให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองมากขึ้น โดยไม่จำกัดแค่การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมการรวมตัวกันของกลุ่มประชาชนเพื่อพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนรวม แนวคิดนี้มุ่งหวังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้นแนวทางนี้จึงมักไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐเข้ามามีอิทธิพลและเป็นผู้นำในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและบริการสาธารณะ โดยเน้นให้รัฐบาลต้องมีช่องทางรับฟังความคิดเห็นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าการพึ่งพาข้อมูลทางเทคนิคและความคิดเห็นของข้าราชการเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรอาสาสมัครที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ในการให้บริการสาธารณะ แม้ว่าตัวแบบตลาดและตัวแบบการมีส่วนร่วมจะมีมุมมองที่แตกต่างและขัดแย้งกัน แต่ทั้งสองแนวทางต่างมีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกันในการลดขนาดและบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการ ตัวแบบตลาดเน้นเรื่องผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของเงิน โดยมุ่งปรับเข้าสู่ระบบตลาดและทำให้กระบวนการทำงานทันสมัย ในขณะที่ตัวแบบการมีส่วนร่วมให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาคและความโปร่งใส รวมถึงการกระจายอำนาจ โดยเน้นการเสริมสร้างประชาธิปไตยและการยึดหลักการนิติรัฐ

ปัจจุบัน แนวคิดหลักทั้งสองแบบตามแนวทางของ B. Guy Peters ได้มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ หรือที่เรียกว่าการสร้างวิสัยทัศน์ใหม่ในการบริหารบ้านเมือง ได้แก่

๑) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่

๒) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (New Democracy) อันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม

**ผู้วิจัยสรุปได้ว่า** การบริหารจัดการภาครัฐจะเป็นลักษณะของการบริหารและการจัดการองค์การขนาดใหญ่อย่างมีแบบแผน หรือเป็นการบริหารและการจัดการแบบระบบราชการ ซึ่งเป็นลักษณะการบริหาร และการจัดการแบบระบบราชการนั้นไม่เหมาะสมกับยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า ไม่ทันการณ์ และขาดสมรรถนะที่จะแข่งขันในเวทีโลก จำเป็นต้องมีการปรับปรุงปฏิรูปการจัดการระเบียบการบริหารและการจัดองค์การ โดยการนำเทคนิคการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่ๆ มาปรับใช้ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นซึ่งการบริหารงานภาครัฐในอนาคตมีแนวโน้มที่จะนำภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ดังตารางประกอบ ๒.๑

**ตาราง ๒.๑** การเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ

แนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่		แนวคิดประชาธิปไตยแนวใหม่	
วัตถุประสงค์	การปรับเข้าสู่ระบบตลาด	การปรับเปลี่ยน การทำงานให้ทันสมัย	การทำให้มีความเป็น ประชาธิปไตย หลักนิติธรรม
ค่านิยม	การแข่งขัน ประสิทธิภาพ	ผลสัมฤทธิ์คุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของเงิน	สิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม ความถูกต้องและยุติธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ
องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง	เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก, ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ	การบริหารจัดการสมัยใหม่ การบริหารแบบ มุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารคุณภาพ โดยรวม	รัฐศาสตร์-ชุมชนนิยม - ประชาธิปไตยแนว ประชาธิปไตย - ประชาธิปไตยทางตรง
กลยุทธ์และเครื่องมือการปฏิรูป	เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ การลดขนาดกำลังคนและการตัดทอนงบประมาณ - การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ - การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน - การทดสอบตลาด - การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน - การจ้างเหมาบริการ - การลดการควบคุม - การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย	- การให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร - การแยกส่วนหน่วยงาน - การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน - การเทียบเคียงผลการทำงาน - การวัดผลการดำเนินงาน - มาตรฐานการให้บริการ ลูกค้าผู้รับบริการ - ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน - การตรวจสอบผลการดำเนินงาน	กฎหมายมหาชน - การกระจายอำนาจ - การมีส่วนร่วมของประชาชน - การประชาพิจารณ์ - การประชาหารือ - ประชาคมติ - การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

### ๒.๑.๓ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

ในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ จนถึงปัจจุบัน การบริหารงานของรัฐบาลในหลายประเทศ เริ่มเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงทางโลกาภิวัตน์และวิกฤตทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ความไม่พอใจต่อระบบราชการที่ไม่สามารถปรับตัวได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ นำไปสู่แรงกดดันให้ภาครัฐต้องพิจารณาวิธีการใหม่ในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำกลไกตลาดเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นจากการนำกลยุทธ์ทางธุรกิจมาใช้ในการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความสัมพันธ์กับประชาชนที่เหมือนลูกค้า ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ได้สร้างโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้น และผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ โดยการปรับปรุงระบบการจัดการและการลดภาระงบประมาณ

การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นมีเป้าหมายเพื่อลดขนาดของระบบราชการ เพิ่มประสิทธิภาพในการวัดผลคุณค่า กระจายอำนาจ และการใช้ระบบตลาดและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ การปฏิรูประบบราชการในลักษณะนี้เรียกว่า "การจัดการภาครัฐแนวใหม่" (New Public Management: NPM) หรือที่รู้จักกันในชื่อ "การจัดการนิยม" (Managerialism) หรือ "การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด" (Market-based Public Administration) หรือ "รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ" (Entrepreneurial Government)<sup>๒๑</sup>

คำว่า "การจัดการภาครัฐแนวใหม่" หมายถึงกรอบแนวคิดที่รวมเอาทฤษฎีและเทคนิคการจัดการที่หลากหลายและครอบคลุม ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนในการตีความหมายและขอบเขตของมัน อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ การมุ่งเน้นที่การ "ปฏิรูป" การบริหารในภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยระบบเดิม จุดเน้นหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับระบบการจัดการมากกว่านโยบาย การมุ่งเน้นไปที่ผลงานและประสิทธิภาพ การปรับโครงสร้างจากระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ และซับซ้อนไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็กกว่า การนำกลไกทางการตลาดมาใช้ในการกระตุ้นการแข่งขัน การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการโดยเน้นการใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น พร้อมกับทำให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระในการจัดการ<sup>๒๒</sup>

ในการประชุมของ The Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) ซึ่งมีผู้แทนจากมากกว่า ๕๐ ประเทศในปี ๒๕๓๗ ได้มีการสรุปองค์ประกอบสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งประกอบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, ๒๕๔๒) ดังนี้

- ๑) การมุ่งเน้นการให้บริการที่มีคุณภาพสูงแก่ประชาชน
- ๒) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารงานให้แก่หน่วยงาน

<sup>๒๑</sup> เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน. (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๕). หน้า ๙.

<sup>๒๒</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์, การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐลูกค้าหรือพลเมือง. (รัฐศาสตร์สาร, ๒๕๔๘), หน้า ๔๕-๔๖.

๓) การกำหนด มาตรการ วัตถุประสงค์ และมอบรางวัลตามผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล

๔) การสร้างระบบสนับสนุนที่ครอบคลุมทั้งในด้านบุคลากร เช่น การฝึกอบรม ระบบ ค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม รวมถึงเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อให้หน่วยงาน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

๕) การเปิดรับแนวคิดการแข่งขัน ซึ่งรวมถึงการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานภาคเอกชน โดยภาครัฐควรทบทวนบทบาทของตนเอง ว่าอะไรควรทำและอะไรควรปล่อยให้เอกชนทำ<sup>๒๓</sup>

แนวทางใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐถือได้ว่าเป็นแนวทางหลักในการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบัน แต่การนำแนวคิดเหล่านี้มาปรับใช้ต้องพิจารณาอย่างละเอียด เพื่อให้เข้ากับความต้องการ ค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ลักษณะเด่นของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่อยู่ที่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะในด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพและการบริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่สามารถแยกออกจากบริบทของวิกฤตการณ์ที่รุนแรง ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดนี้ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการยังเป็นหัวใจของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากเหตุผลสี่ประการดังนี้<sup>๒๔</sup>

แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอมีลักษณะดังนี้

๑) ระบบราชการจะเป็นกลไกหลักในการลดขนาดของรัฐ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลการคลัง

๒) การเพิ่มความยืดหยุ่นในระบบราชการเป็นวิธีสำคัญที่ช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓) การวัดผลเป็นหลักสำคัญในการคิดและวิเคราะห์การจัดการภาครัฐในแนวทางใหม่ ซึ่งระบบราชการใหม่จะต้องเน้นการทำงานตามผลลัพธ์ที่ชัดเจนและสามารถวัดผลได้ รวมถึงความรับผิดชอบจะต้องมีการกำหนดที่ชัดเจนเพื่อความเข้าใจตรงกันระหว่างฝ่ายผู้บริหารและพนักงาน

๔) ปัญหาทางการเมืองจากการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิบัติไม่ได้เกิดจากการต่อต้านของฝ่ายการเมือง แต่กลับเกิดจากการต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์กรและการต่อต้านสิ่งนี้อาจทำลายความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ ดังนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำหลักการจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้เพื่อพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ ๒๒ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๓</sup> ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์. (กรุงเทพมหานคร : อนุกรมการพิมพ์, ๒๕๕๒), หน้า ๔๕-๔๖.

<sup>๒๔</sup> เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, (๒๕๔๕). อ้างแล้ว, หน้า ๕๖-๕๗.

<sup>๒๕</sup> ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, หลักการจัดการ. (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๕๐), หน้า ๙-๑๑.

แนวทางการพัฒนาระบบราชการในปัจจุบันมีลักษณะที่แตกต่างจากระบบในอดีตอย่างชัดเจน ดังนี้

๑) ระบบราชการในปัจจุบันมีความหลากหลายและยืดถือค่านิยมหลักเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบในอดีตที่พยายามทำให้ทุกอย่างในระบบราชการเป็นแบบเดียวกันหมด

๒) ระบบคุณธรรมใหม่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ พร้อมทั้งยอมรับความแตกต่างที่เกิดจากความสามารถที่ไม่เท่ากัน แตกต่างจากระบบคุณธรรมในอดีตที่เน้นการปกป้องสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่มีความสามารถและหน้าที่แตกต่างกัน

๓) ระบบราชการปัจจุบันเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน โดยใช้ตัวชี้วัดที่ชัดเจน แตกต่างจากระบบในอดีตที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบและขั้นตอนที่กำหนดไว้

๔) การจ้างงานและการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการเน้นการแสวงหาผู้มีขีดความสามารถสูงและการให้โอกาสในการทำงานที่ท้าทาย ต่างจากระบบเดิมที่เน้นความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงาน

๕) ข้าราชการที่มีขีดความสามารถในปัจจุบันถือเป็นทรัพย์สินขององค์กร การลงทุนในการพัฒนาให้มากขึ้นสามารถสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น แตกต่างจากการมองในอดีตที่ถือว่าข้าราชการเป็นแค่ส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิต

๖) การจ้างงานในปัจจุบันมีรูปแบบหลากหลาย เช่น ข้าราชการประจำ, พนักงานราชการ, และแรงงานจ้างเหมา ขณะที่ในอดีตมีการจ้างงานแบบเดียวคือ ข้าราชการประจำจนเกษียณ

๗) ลักษณะการจ้างงานในปัจจุบันไม่เน้นความมั่นคง แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงาน หากผลการปฏิบัติงานไม่เป็นที่น่าพอใจสามารถยกเลิกการจ้างได้ แตกต่างจากในอดีตที่เน้นความมั่นคงในการจ้างงาน

๘) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในปัจจุบันมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร ในขณะที่ในอดีตการประเมินจะมุ่งเน้นตามกิจกรรมของแต่ละบุคคล

๙) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารในปัจจุบันเน้นความร่วมมือและการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ซึ่งต่างจากความสัมพันธ์ในอดีตที่มีกจะเกิดความขัดแย้งจากการทำงานตามสายการบังคับบัญชา

๑๐) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลในปัจจุบันได้กระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากระบบเดิมที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและสงวนอำนาจในการดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่

**ผู้วิจัยสรุปได้ว่า** แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องมาจากผู้นำประเทศต่างๆ เริ่มไม่พอใจกับระบบราชการที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการท้าทายของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ ประกอบกับการเผชิญกับภาวะวิกฤตการคลัง เมื่อระบบราชการต้องเผชิญกับปัจจัยต่างๆ ซึ่งสร้างแรงกดดันให้ภาครัฐประเทศต่างๆ ต้องหันมาพิจารณาตัวเองว่าจะปรับตัว อย่างไรท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ทั้งภายในและภายนอก การตอบสนองของภาครัฐที่มีต่อแรงกดดันเหล่านี้ ทำให้การบริหารภาครัฐจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยมีการนำกลไกตลาดมาใช้กับภาครัฐ โดยการทำให้รัฐเป็นระบบตลาดซึ่งเป็นการนำเทคนิคกลยุทธ์แบบเอกชนมาใช้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์สาธารณะมากขึ้น ดังนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงถือได้ว่าเป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบันแต่ในการนำ

แนวคิดมาปรับใช้ควรพิจารณาถึงการนำไปปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความ ต้องการค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศลักษณะเด่นของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงอยู่ที่ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงในด้าน ประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน

## ๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการที่ดินที่สาธารณประโยชน์

ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ (๒๕๕๔)<sup>๒๖</sup> ได้นิยามว่า “ที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ได้บัญญัติไว้ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

๒. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๓. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนัก ราชการบ้านเมือง อารุญษุทธภัณฑ์ เรือรบ

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่ง ของแผ่นดิน แต่ใช้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติไปเสียทั้งหมดทุกอย่าง เพราะ ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ หรือไม่ จะต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์หรือลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ทรัพย์สินนั้นอาจเป็น สंहาริมทรัพย์สิน หรืออสังหาริมทรัพย์สินก็ได้

๒. ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะอย่างไรจะ ถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันควรพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ มิได้หมายความว่า สาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้ สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ เช่น สถานที่ ราชการ อารุญษุทธภัณฑ์ สนามบินของกองทัพอากาศ

๒) ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกันการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในแง่ที่ว่า ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นประโยชน์ของพลเมือง โดยตรง คือพลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง แต่จะใช้เสียคนเดียวมิได้ ต้องใช้ร่วมกัน

<sup>๒๖</sup> สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ. คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, ๒๕๕๔), หน้า ๑.

ทรัพย์สินของแผ่นดินมีความหมายกว้าง รวมทั้งทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ แต่ในเรื่องที่ดินของรัฐคงจะกล่าวถึงเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์คือที่ดินเท่านั้น ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมี ๒ ประเภท คือ

๑. ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ได้แก่ ที่ดินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน เช่น ที่ดินราชพัสดุซึ่งให้เอกชนเช่า

๒. ที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่

๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๓) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ส่วนที่ดินของรัฐนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกruk ที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ ให้หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

**๒.๒.๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน**

**๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า**

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อน แม้จะทอดทิ้งไม่ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ (บัญญัติ สุขีระ อ่างถึงใน สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, ๒๕๕๔)<sup>๒๗</sup> โดยคณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางในการดูแลรักษา การคุ้มครองป้องกันและการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๐๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ได้เสนอความเห็นที่ รกร้างว่างเปล่าและที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นๆ ตามกฎหมายที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ดังนั้น จึงต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญตามมาตรา ๑๓๔ (๑) (๒) (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ จะต้องถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกันด้วยหากไม่มีลักษณะดังกล่าว ก็คงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๕๖-๘๕๗/๒๕๐๘๘, ๒๙๒/๒๕๐๒, ๕๓๘๙/๒๕๓๔ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย

**๒) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามกฎหมายที่ดิน**

คำว่า “เวนคืน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แตกต่างจากคำว่า “เวนคืน” ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐) เพราะที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนนี้ เป็นการเวนคืนด้วยความสมัครใจมิใช่

<sup>๒๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.



เป็นการเวนคืนโดยบังคับซื้อ และเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินสามารถกระทำได้โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑” และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๕/๒๕๑๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๐

### ๓) ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งตามกฎหมายที่ดิน

การทอดทิ้งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นไปตามมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

ในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ จะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๒๒

### ๔) ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

เกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือแนวทางแรกเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวหมายถึงที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืน หรือบังคับ หรือจัดซื้อเพื่อสาธารณประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่แนวทางที่สองเห็นว่า ที่ดินที่ได้มาเป็นของแผ่นดินตามนัยดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีการเวนคืนโดยสมัครใจหรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง ซึ่งที่ดินตามแนวทางแรกจะไม่ใช่ที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพราะการบังคับเวนคืนจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นเท่านั้น ดังนั้นที่ดินที่ไม่ได้มาจากการเวนคืน จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และที่ดินประเภทนี้หาตัวอย่างได้ยากเนื่องจากเป็นการบัญญัติเพื่อไว้เท่านั้น

### ๒.๒.๒ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ (๒๕๕๔)<sup>๒๘</sup> ได้นิยามว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” นั้นเอง เช่น เติมประชาชนส่วนใหญ่ใช้วัว ควาย ทำการเกษตร จึงได้มีการกันพื้นที่ไว้สำหรับให้ประชาชนนำวัว ควาย ไปเลี้ยงหรือเฒ่าไม่มีเหตุ ก็จะกันพื้นที่ไว้เป็นที่ป่าสำหรับเผาหรือ ผังศพ หรือล่าคล่อง บึง ลำราง ทางสาธารณะ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นต้น

<sup>๒๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

“ที่สาธารณประโยชน์” เป็นคำใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยเดิมในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษา อย่าให้ผู้ใดเกลียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว” (กรรมการอำเภอได้เปลี่ยนเป็นนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๒ วรรคสอง บรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ) ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้”

คำใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เกิดขึ้นหรือได้มาจากกรณี ได้แก่ เกิดจากสภาพธรรมชาติจากการใช้ร่วมกันของราษฎร ได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้ หรืออุทิศให้ เป็นต้น และได้มาโดยผลของกฎหมาย เช่น การสงวนหรือหวงห้าม และการได้มาโดยการเวนคืน ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๕๑

#### ๑) การได้มาซึ่งเกิดจากสภาพธรรมชาติ

ที่ว่าเกิดจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หมายความว่า โดยสภาพของตัวทรัพย์สินมีไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ก็ล้วนแต่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๒/๒๕๐๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่สาธารณประโยชน์ ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้” และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๒/๒๕๐๘ หนองสาธารณะจะเป็นสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องขึ้นทะเบียนไว้ การที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามสภาพของที่ดินนั่นเอง ว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวน

ไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ที่พิพาทเป็นหนองที่ราษฎรใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จับปลาใช้น้ำร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินผู้ใดจะถือสิทธิในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้ไม่

### ๒) การได้มาซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกันของราษฎร

สาธารณประโยชน์ลักษณะสำคัญของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) จะต้องมิใช่เพื่อหรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากไม่มีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันหรือการสงวนหวงห้ามไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสงวนหวงห้ามในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๗๗ โดยไม่ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ การหวงห้ามนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลทำให้ที่ดินที่หวงห้ามกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดี แม้การหวงห้ามจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีประชาชนเข้าไปใช้ในที่พิพาทนั้นร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นก็อาจเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันที่เกิดจากการใช้ของราษฎร หรือประชาชนได้

### ๓) การได้มาโดยทางนิติกรรม

การได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือมีผู้ยกให้

(๑) ได้มาโดยการซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๒) ได้มาโดยการแลกเปลี่ยน วิธีการแลกเปลี่ยนมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๘ ประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) ได้มาโดยมีการยกให้ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยวิธีการ “ยกให้” หรือ “อุทิศ” นั้นหมายถึง กรณีที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้สละที่ดินของตนเองให้กับรัฐเพื่อใช้หรือสงวนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ เช่น ยกให้เป็นทางสาธารณะ ยกให้เป็นที่ตั้งโรงเรียน เป็นต้น การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้เป็นกรณีที่รัฐได้มาซึ่งที่ดินโดยสาเหตุที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินผู้ให้เอง กรณีจึงแตกต่างกับการที่เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐบาลตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕ เพราะการเวนคืนตามมาตรา ๕ เป็นเรื่องที่เอกชนโอนที่ดินของตนให้แก่รัฐโดยความสมัครใจ โดยมีได้เจตนาที่จะให้รัฐนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการใด ในการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีกรณีเกิดขึ้นได้ ๒ กรณี คือ

- การอุทิศให้โดยตรง คือ การที่เอกชนเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาที่จะอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำไปใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยแจ้งชัด เช่น นำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ นอกจากนี้การแสดงเจตนาโดยแจ้งชัดอาจกระทำโดยส่งมอบโฉนดที่ดินหรือน.ส.๓ ให้แก่ทางราชการโดยทางราชการไปดำเนินการเอง หรือแสดงเจตนาโดยทำเป็นหนังสือยกให้ หรือให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้

- การอุทิศที่ดินให้โดยปริยาย คือการที่เจ้าของที่ดินไม่ได้แสดงเจตนาออกมาให้ชัดแจ้งว่าจะยกที่ดินของตนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ได้ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปสัญจรไปมาบนที่ดินของ

ตนโดยไม่สงวนสิทธิมาเป็นเวลานาน เช่น ที่ดินของเอกชนคนหนึ่ง ต่อมา มีราษฎรจำนวนมากอาศัยเดินผ่านไปมาออกสู่ทางสาธารณะ เจ้าของที่ดินก็ได้กล่าวหาหรือปิดกั้นอย่างใดเป็นเวลาช้านานพอสมควร เป็นต้น ดังนี้ถือได้ว่า เป็นการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์โดยปริยาย

#### ๔) การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย

เป็นการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้าม โดยรัฐจะกั้นหรือการกำหนดเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ ของทางราชการหรือเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สงวนหวงห้ามไว้ใช้เป็นที่ทหาร เป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ ดังนั้น การสงวนหรือหวงห้ามจึงมีได้หลายวิธีแล้วแต่ยุคสมัยหรือช่วงเวลา

#### ๒.๒.๓ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ (๒๕๕๔)<sup>๒๙</sup> ได้นิยามว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ที่ราชพัสดุ” โดยตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๑) ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นๆ ตามกฎหมายที่ดิน

๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ความหมายของที่ราชพัสดุ ถูกกำหนดให้ครอบคลุมถึงเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ในส่วนที่กำหนดเป็นบทยกเว้นมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคหนึ่ง (๒) ที่ไม่เป็นราชพัสดุ และวรรคสองที่ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ

๑) เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อมโรงทหาร และสำนักงานราชการบ้านเมือง

๒) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ เช่น บ้านพักราชการที่ดินที่ทางราชการจัดให้เอกชนเช่าหรือเข้าทำประโยชน์

การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุมีหลายทาง ดังนี้

๑) การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ประการสงวนหวงห้ามไว้ในราชการ และได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว

๒) ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร กรณีที่ผู้ใดค้างชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ ในที่ดินจะถูกรัฐยึดที่ดินมาชำระแทน

<sup>๒๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

๓) โดยคำพิพากษาของศาล ในกรณีมีข้อพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ และมีการฟ้องร้องต่อศาล ศาลได้พิจารณาจากพยานหลักฐานต่างๆ แล้วพิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วมีสิทธิมาแต่เดิมอยู่แล้วมิใช่เพิ่งได้มาเพราะคำพิพากษาของศาล

๔) โดยการเวนคืน เช่น กรมชลประทานเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน กรมการบินพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน

๕) โดยผลของกฎหมาย เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๘ “ภายใต้บังคับแห่งสิทธิของเจ้าหนี้กองมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรม หรือผู้รับพินัยกรรม หรือการตั้งมูลนิธิตามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน” และมาตรา ๑๓๐๘ “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้นได้แก่ ที่ดินที่งอกริมตลิ่งต่อเนื่องจากที่ราชพัสดุ”

๖) โดยกฎหมายพิเศษ เช่น ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันการปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒

๗) ที่ดินเหลือจากการเวนคืน เมื่อรัฐบาลเวนคืนที่ดินมาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สร้างถนนหนทาง ซึ่งอาจมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและมีเนื้อที่น้อยเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินเหลือเศษจากการเวนคืนนั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

๘) รัฐบาลซื้อด้วยเงินงบประมาณ ในปัจจุบันหน่วยงานของราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้ขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้นตามภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นอีกทั้งภาวการณ์เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้การคมนาคมติดต่อประสานงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกัน เป็นไปได้ลำบาก จึงจำเป็นต้องขยายขยายสถานที่ทำการของราชการให้กว้างขวางขึ้นหรือย้ายหน่วยงานไปรวมกัน ณ สถานที่ใหม่ จึงทำให้ต้องตั้งเงินงบประมาณแผ่นดินขึ้นเพื่อซื้อที่ดินมาปลูกสร้างที่ทำการใหม่ ที่ดินเหล่านั้นจึงเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของรัฐ คือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

๙) เอกชนยกให้รัฐบาล ที่ดินเหล่านี้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะยกให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย เป็นต้น โดยอาจจะยกให้รัฐบาลโดยตรงหรือยกให้กระทรวง ทบวง กรมใดโดยตรง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมนั้นจะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

๑๐) โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2404 ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้รื้อถอนตกแต่งซ่อมแซมโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คนส่วนมากเข้าใจ เพราะกำแพงเมืองคูเมือง เป็นโบราณสถานที่ยกขึ้นเพื่อเป็นป้อมปราการ ป้องกันศัตรูรุกราน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แต่อย่างใด

๑๑) โดยเหตุอื่นๆ การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนอกเหนือจาก ๑๐ ประการ ดังกล่าวข้างต้น ยังอาจได้มาจากสาเหตุต่างๆ เช่น ที่ดินที่รัฐได้มาจากการค้าประกัน เป็นต้น อำนาจหน้าที่การดูแลรักษาให้เป็นของอธิบดีกรมธนารักษ์เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นๆ ให้เป็นของธนารักษ์พื้นที่ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะกระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

#### ๒.๒.๔ ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อการบริหารสาธารณะ เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และจัดไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ถือว่าเป็นที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ของรัฐ และเอกชนบุคคลธรรมดาและไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๕-๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้<sup>๓๐</sup>

##### ๑) การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

การโอนตามมาตรานี้ หมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันง่ายๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้หรือโดยพระราชกฤษฎีกาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้างๆ โดยมีได้บัญญัติว่า ได้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดบ้าง และยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่

การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตามจะโอนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่องๆ ไป เช่น

<sup>๓๐</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕. (๒๕๓๕, ๘ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๖๙ ตอนที่ ๔๒ หน้า ๑.

(๑) เฉพาะในรูปแบบที่จะโอน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจโดยวิธีจัดหาผลประโยชน์เข้ารัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น ซื้อและขายแลกเปลี่ยนให้เช่าซื้อ

(๒) การโอนให้เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น การโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้โอนที่ดินให้เอกชนเป็นการเฉพาะเรื่องไป

(๓) การโอนที่ดินให้กับประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” เช่น การได้มาโดยการจัดที่ดิน ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓

(๔) การโอนเป็นการเฉพาะรายไป เช่น พระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่างๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ การโอนตามมาตรา ๑๓๐๕ นี้ ทำให้สภาพของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นไป จึงควรจะต้องโอนโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดก็ตาม

ดังกล่าวแล้วว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่จะโอนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น กรณีจึงมีปัญหาว่าการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนจะทำได้แค่ไหนเพียงไรนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ดังนี้<sup>๓๑</sup>

มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไป เพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีต่อไปนี้”

๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดที่ดินไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ หรือการโอน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์รวมถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขายแลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ -เช่า”

จากมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่อาจโอนให้แก่เอกชนได้เลย เว้นแต่ (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, ๒๕๕๔)

<sup>๓๑</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙. (๒๔๗๗, ๓๐ พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๗๑ ตอน ๗๘, ฉบับพิเศษ. หน้า ๑.

(๑) เมื่อเอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วเช่นนี้ย่อมจะออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้

(๒) เมื่อมีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

ตามข้อยกเว้นข้อที่ ๑ ดังกล่าว พิจารณาการโอนที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น นำไปโอนขาย โอนให้ ไม่อาจกระทำได้ มีเพียงกรณีเดียวที่จะกระทำได้ คือ กรณีที่เอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เช่นนี้ รัฐจึงจะโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์พระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเป็นกรณีสำคัญและกระทบถึงสาธารณประโยชน์ ควรที่รัฐสภาจะได้เข้ามาร่วมวินิจฉัยด้วย และก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติให้โอนได้ ฝ่ายบริหารต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินเอกชนนำมาแลกเปลี่ยนทำให้รัฐได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เช่น ที่ดินแปลงใหม่มีสภาพดีกว่าที่ดินเดิม อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากขึ้น มีราคาสูงกว่าที่ดินเดิม หรือมีเนื้อที่มากกว่า ทั้งประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ขัดข้องในการใช้ประโยชน์ และในการโอน เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อออกพระราชบัญญัติให้โอนต่อไป

**๒) ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน**

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้นั้น อายุความในพื้นที่หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์ คือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใดๆ หรือเมื่อต้องการฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลาอัน ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธิอันนั้นมา เรียกว่าอายุความได้สิทธิ

อายุความตามมาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การหวงห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา ๑๓๐๖ นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิได้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง

การที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้นก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาแม้จะครอบครองมาถึง ๓๐ ปี ก็มีได้สิทธิครอบครอง และเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ยื่นรัฐไม่ได้

**๓) ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน รวมทั้งบังคับคดีด้วย**

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์ของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายถึงความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๕ (๒) นอกจากจะห้ามยึดแล้วยังหมายความว่า



รวมถึงการอาศัย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๓๑๑ ด้วย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

การที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินหรือทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากการห้ามโอน ห้ามยึด และห้ามเอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้ก็เพราะที่ดินหรือทรัพย์สินเหล่านี้มีไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องระมัดระวังมิให้ถูกรบกวนหรือถูกขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินทรัพย์สินนั้นๆ

**กล่าวโดยสรุป** การใช้ประโยชน์ร่วมกันของสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะสิ้นสภาพหรือหมดความจำเป็นใช้สอย หรือไม่ประสงค์จะสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินต่อไป ถ้าสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมาย การตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ หรือพระราชบัญญัติโอนหรือแลกเปลี่ยนสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ที่สาธารณประโยชน์) ผู้ใดก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปถือครองได้ ดังนั้น แนวคิดนี้จึงสามารถช่วยให้ผู้วิจัยใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินว่าดินในกรณีศึกษาเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ถ้าเป็นที่สาธารณประโยชน์จริงเป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทไหน และมีแนวทางการจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ถูกต้องอย่างไรถึงจะถูกต้องตามข้อบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## ๒.๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

### ๑. ความหมายของชุมชน

คำว่าชุมชน (Community) มีรากศัพท์จากภาษาละติน คือ Communitas ที่หมายถึงการมาอยู่ร่วมกัน (Coming together)<sup>๓๒</sup> ส่วน กิตติศักดิ์ ปรกติ ให้ความหมายเกี่ยวกับชุมชนที่ชัดเจนมากขึ้นว่าชุมชน (Communities) หมายถึง คณะบุคคล ซึ่งดำเนินชีวิตหรือมีวิถีชีวิตร่วมกันโดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือแบบแผนที่แน่นอน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันที่เป็นไปตามธรรมชาติ ซึ่งชุมชนนี้ มีความหมายที่ครอบคลุมไปถึงชุมชนทั่วไป ประชาชน (Peoples) ชุมชนท้องถิ่น (Local communities) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Traditional local communities) ชนชาติส่วนน้อย (Minorities) ชนพื้นเมือง (Indigenous population) ชุมชนยังเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีอยู่เองตามธรรมชาติโดยมีวิถีชีวิตของตนเอง ไม่ได้มีใครจงใจทำให้เกิดขึ้น และชุมชนยังมีลักษณะสำคัญที่ไม่มีกฎหมายรับรองแต่มีสิทธิอยู่จริงตามสภาพไม่ว่าจะถูกจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม<sup>๓๓</sup>

หากมองความแตกต่างของชุมชนกับคณะบุคคลในแบบอื่นๆ อาจดูได้จากองค์ประกอบของชุมชนดังต่อไปนี้ (คณะบุคคลโครงการสิทธิชุมชน, ๒๕๕๔ น.๔๕-๕๒; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๖)<sup>๓๔</sup>

๑) ชุมชนมีลักษณะของการอยู่ร่วมกันของคนหลายคน มากพอที่จะดำรงชีวิตได้อย่างมีอัตลักษณ์โดยมีทรัพยากรในชุมชนเป็นหลักดำรงชีวิตของตน

<sup>๓๒</sup> Leonard, L. & Kenny, P. (2010). *Sustainable Justice and the Community*. Bingley, UK: Emerald Group, p. 27.

<sup>๓๓</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐), หน้า ๕๓-๕๔ ; ๕๘.

<sup>๓๔</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒๕๕๐, หน้า ๕๘-๑๐๐.

- ๒) เป็นการร่วมกันโดยมีความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ไม่จำกัดเวลา
- ๓) เป็นการรวมกลุ่มโดยสมัครใจ
- ๔) มีรูปแบบ ข้อบังคับ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการโต้ตอบสื่อสารระหว่างกัน
- ๕) มีวิธีการในการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันโดยไม่จำกัดรูปแบบ

ความเป็นชุมชนนี้จะไม่แตกสลายไปหากชุมชนนั้นมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานที่เพื่อความเหมาะสมด้านสภาพพื้นที่ เช่น โยกย้ายเพื่อหนีภัยทางธรรมชาติ สงคราม โรคภัย แต่ชุมชนในปัจจุบันอาจถูกแบ่งแยกแม้จะเป็นชุมชนเดียวกันมานาน เพราะอาจถูกแบ่งตามการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นตาม ปัจจัยด้านรายได้ ประชากร สภาพพื้นที่ โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่ถูกแบ่งนั้นยังคงอยู่

ส่วนความหมายของคำว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมโดยอำนาจนั้นหมายถึงความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้(ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๒๕)<sup>๓๕</sup> สิทธิจึงหมายถึงอำนาจที่มีความชอบธรรมตามหลักศาสนา หลักกฎหมาย หรือหลักประเพณีในสังคมหนึ่งๆ นอกจากนี้ สิทธิยังหมายถึงสิ่งที่คนควรมีควรได้โดยคนอื่นต้องยอมรับและขัดขวางไม่ได้<sup>๓๖</sup>

ดังนั้น “สิทธิชุมชน” จึงหมายถึง อำนาจอันชอบธรรมตามประเพณีและกฎเกณฑ์ที่ยึดถือร่วมกันของกลุ่มบุคคล โดยกลุ่มบุคคลนี้เป็นกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ มีที่อยู่ มีขอบเขตร่วมกัน มีความสัมพันธ์กันทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งมีการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน<sup>๓๗</sup>

หากกล่าวถึงสิทธิชุมชนในมิติดินโยบายสาธารณะ สิทธิชุมชนควรได้รับการคำนึงถึงในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการดำเนินนโยบายของรัฐ ซึ่งนโยบายสาธารณะมีความท้าทายที่สำคัญ คือ บางนโยบายให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง ขณะที่ทำให้คนอื่นอีกกลุ่มหนึ่งเสียประโยชน์ ดังนั้น การทำให้นโยบายอยู่ในจุดที่พอดีจึงเป็นเรื่องยาก เพราะนโยบายต้องอาศัยความรู้และผู้ที่เกี่ยวข้องจากศาสตร์หลายสาขา เพื่อให้การตัดสินใจและผลของการตัดสินใจนั้นยังความสมดุลในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น รัฐจะต้องมีการยอมรับในสิทธิของคนกลุ่มน้อย ที่ทำได้โดยการปกป้องสิทธิส่วนรวมให้เหมือนกับสิทธิส่วนบุคคล หรือมีการนำภาษีไปช่วยเหลือบางกลุ่มเพราะแต่ละกลุ่มมีความเข้มแข็งไม่เท่ากัน และมีกลุ่มผู้เข้าร่วมที่หลากหลายในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากนโยบายต้องการบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง<sup>๓๘</sup>

## ๒. แนวคิดว่าด้วยชุมชนในสังคมไทย

ชุมชนไทยในอดีตนั้นถูกจัดแบ่งตามเชื้อชาติของสมาชิกในชุมชน เช่น ชาวไทยใหญ่ ชนสิบสองจุไท สิบสองปันนา รัฐฉาน และชาวไทยดำ ซึ่งเป็นการเรียกชุมชนตามกลุ่มเชื้อชาติของพวกเขา

<sup>๓๕</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_w3c/more\\_news.php?offset=0 & cid=1841&filename=](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/more_news.php?offset=0 & cid=1841&filename=), หน้า ๑๑.

<sup>๓๖</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒๕๕๕, หน้า ๑๑.

<sup>๓๗</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒๕๕๕, หน้า ๑๗.

<sup>๓๘</sup> สมพร เพ็ญจันทร์. นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. (กรุงเทพมหานคร :, ๒๕๕๒). หน้า ๘๖-๘๗.

ต่อมาเมื่อสภาพการเมืองและการปกครองมีการเปลี่ยนแปลง ชุมชนก็เริ่มมีการแบ่งเขตตามบริบททาง การเมืองและการปกครองในแต่ละสมัย หากเราพิจารณาความเป็นชุมชนในยุคโบราณ เราจะพบว่า ชุมชนมีการดำเนินชีวิตร่วมกันในเชิงเศรษฐกิจ โดยมีการแบ่งปันส่วนทรัพยากรตามความจำเป็น ของสมาชิกในครอบครัว ซึ่งทำให้ชุมชนมีความเป็นอยู่ที่แน่นแฟ้นและมั่นคง การบริหารจัดการภายใน หมู่บ้านจะใช้หลักอาวุโสเป็นเกณฑ์ นอกจากนี้ ชุมชนโบราณยังมีสถานที่และพิธีกรรมที่เป็นศูนย์กลาง เช่น พิธีสืบทอดหมู่บ้าน หอผีเจ้าบ้าน และศาลปู่ตา การรวมกลุ่มเป็นชุมชนไม่ขึ้นอยู่กับลัทธิศาสนา หรือระบบวรรณะเช่นเดียวกับในประเทศจีนหรืออินเดีย บางนักวิชาการ เช่น ธรณี เลิศเลื่อมใส ได้ กล่าวไว้ว่ารัฐไทยในอดีตมีลักษณะการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน เนื่องจากหมู่บ้านแต่ละแห่งมีความ เป็นอิสระ มีการจัดการน้ำและพิธีกรรมของตนเองอย่างเต็มที่ เนื่องจากประชากรในขณะนั้นยังมี จำนวนไม่มากและทรัพยากรยังคงมีอยู่มากมาย จึงทำให้ชุมชนสามารถดำรงชีวิตได้โดยไม่ต้องพึ่งพา กันและกันและไม่เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชน เมื่อระบบศักดินาเข้ามาในช่วงหลัง การจัดการที่ดิน ของชุมชนแบบเดิมถูกยกเลิก แต่ชุมชนยังคงร่วมมือกันในการทำงาน เช่น การเกี่ยวข้าว การจับปลา การล่าสัตว์ และการแบ่งปันผลผลิต แม้รัฐจะมีการเก็บส่วย แต่ก็ไม่ได้เข้าไปบริหารจัดการในระดับที่ ส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างมาก ชุมชนยังคงมีความเป็นอิสระแม้ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงสู่ระบบ ทุนนิยม<sup>๓๙</sup>

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนนั้นเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อสังคมและวัฒนธรรมไทย แต่กลับไม่ได้รับความสำคัญในสังคมไทย โดยแนวคิดชุมชนเพิ่งเริ่มก่อตัวมาประมาณ ๒๕ ปีแล้ว และ ประมาณ ๗ ปีที่ผ่านมาแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนก็คู่ขนานไปกับแนวคิดทุนนิยมมาโดยตลอด เพราะว่ สังคมไทยถูกครอบงำด้วยระบบศักดินามายาวนาน แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนนี้ฉัตรทิพย์ นาถสุภา แบ่งไว้ เป็น ๔ ช่วง ดังต่อไปนี้

๑) ช่วงยุคพระศรีอารีย์ (อดีต- พ.ศ.๒๔๗๕) เป็นแนวคิดในช่วงสมัยศักดินา ที่มีการบังคับ เอาส่วยและเกณฑ์แรงงานชาวบ้าน ทำให้ชุมชนแต่เดิมซึ่งมีชีวิตแบบอิสระและปฏิเสธรระบบศักดินา โดยมีการนำของผู้ที่เรียกตัวเองว่า ผู้มีบุญ ซึ่งถือเป็นขบวนการที่ลุกฮือขึ้นปะทะกับรัฐและถูกปราบ ทำลาย ดังเช่น ขบถผู้มีบุญอีสาน (พ.ศ.๒๔๔๕-๒๔๔๖) ขณะที่ในช่วง พ.ศ.๒๒๔๒-๒๔๖๗ เริ่มมีการ ชุมชนของประชาชนโดยสันติและถูกปราบปรามอย่างรุนแรงในที่สุด หรือกรณี คุรบาศรีวิชัยซึ่งเป็น ขบวนการชุมชนในภาคเหนือ (พ.ศ.๒๔๒๑-๒๔๘๑) แต่แค่เพียงถูกจับและสอบสวนเท่านั้น รวมทั้ง กรณีอื่นๆที่เป็นการรวมตัวของชาวบ้านแต่เป็นไปอย่างหลวมๆ เช่น ชุมชนในหลายหมู่บ้านรอบวัด พะโคะ อำเภอสังขละบุรีจังหวัดสงขลา หรือชุมชนรอบวัดเขาอ้อ บ้านปากคลอง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เป็นต้น<sup>๔๐</sup> ที่มาของแนวคิดนี้ ได้รับอิทธิพลจากประเทศอินเดีย ที่ว่า สังคมประกอบด้วย ส่วนต่างๆ โดยส่วนสำคัญที่สุดคือ พระมหากษัตริย์ ซึ่งมีอำนาจสิทธิ์ขาดส่วนชุมชนและประชาชนเป็น ข้าของแผ่นดินซึ่งซ่อนอยู่ในระบบศักดินาอย่างไรก็ตาม ชุมชนในช่วงนี้นับว่ามีบทบาทมากขึ้นเช่น

<sup>๓๙</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และวัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์ (บรรณาธิการ). ประวัติศาสตร์ความคิดไทยกับ แนวคิดชุมชน. ( กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, ๒๕๔๘), หน้า ๙๓-๑๐๓.

<sup>๔๐</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒๕๔๘, หน้า ๑๐๔-๑๐๕.

วีรกรรมชาวบ้านบางระจันในจังหวัดสิงห์บุรี และในช่วงปลายระยะนี้ศักราชอันอ่อนตัวลงโดยเห็นได้จากมีความใกล้ชิดกันระหว่างพระเจ้าตากและประชาชน<sup>๔๑</sup>

๒) ช่วงลัทธิชาตินิยม (พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๐๐) ช่วงนี้ กล่าวได้ว่า เป็นช่วงหลังการปฏิวัติ ซึ่งคณะราษฎรอาจต้องการปลุกกระตือรือร้นความเป็นชาติเพื่อนำมาแทนที่ความเป็นกษัตริย์ ประกอบกับช่วงนั้นเป็นช่วงสงครามรัฐบาลในช่วงนั้นจึงมุ่งมั่นในแนวคิดชาตินิยมเป็นอย่างมาก แนวคิดชุมชนในช่วงนี้จึงไม่ได้รับความสนใจและถูกลดความสำคัญ อย่างไรก็ตามแนวคิดชาตินิยมถือเป็นแนวคิดที่เลื่อนลอย เพราะไม่ได้ฝังรากลึกไปถึงระดับชุมชนที่เป็นรากฐานสังคมไทย<sup>๔๒</sup>

๓) ช่วงก่อร่างสร้างแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน (พ.ศ.๒๕๐๐-๒๕๕๐) มีบางช่วงในระหว่างนี้ที่แนวคิดทุนนิยมแผ่ขยายเข้ามา ดูได้จากการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๐ และมีการต่อสู้ทางอุดมการณ์กับพรรคคอมมิวนิสต์ที่แผ่ขยายไปยังชุมชนชนบทจึงยังขาดพัฒนาการทางแนวคิดชุมชน จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ.๒๕๒๐ ได้มีนักพัฒนาบางกลุ่มเข้าไปใช้ชีวิตอยู่ในชุมชน และรู้สึกได้ถึงถึงความสำคัญของชุมชน และพบว่าวัฒนธรรมชุมชนของไทยเป็นสิ่งที่ดีงาม เพราะเป็นวัฒนธรรมที่เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน จึงต่างจากทุนนิยมที่มักมีการเอาเปรียบกัน ในช่วงนี้แนวคิดทุนนิยมมีอิทธิพลต่อชุมชน ทำให้การพัฒนาชุมชนมุ่งเน้นเศรษฐกิจมากเกินไปจนเกิดปัญหาทรัพยากร ชุมชนมีการบุกรุกพื้นที่ทรัพยากรทางธรรมชาติ ทรัพยากรส่วนใหญ่ตกเป็นของคนบางกลุ่ม จากการเบียดเบียนทรัพยากรโดยเจ้าของทุนขนาดใหญ่ ทำให้ชาวบ้านต่างพากันรुक้าที่ที่เป็นแหล่งทรัพยากรมากขึ้นเพื่อดำรงชีพ และประมาณ พ.ศ.๒๕๒๐ คนหนุ่มสาวในชนบทพากันย้ายเข้าเมืองเพื่อขายแรงงานอย่างไรก็ตาม ช่วงปลายของยุคนี้ แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนนี้ได้ถูกพัฒนาเป็นแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและมีนักวิชาการสาขาต่างๆสนับสนุนแนวคิดนี้ และถูกพัฒนาจนเป็นแนวคิดเศรษฐกิจสังคม และได้ชี้ให้เห็นว่ารากฐานสังคมไทยเป็นแบบชุมชนไม่ใช่ทุนนิยม หากจะมีการพัฒนาใดๆ ควรพัฒนาอยู่บนฐานของชุมชน จึงจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม<sup>๔๓</sup>

๔) ช่วงการต่อสู้ระหว่างแนวคิดทุนนิยมและแนวคิดชุมชน (พ.ศ.๒๕๕๐-ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ จึงทำให้นักวิชาการตลอดจนภาคธุรกิจหันกลับมาให้ความสำคัญกับชุมชนมากขึ้นเรียกว่าเป็นแนวคิดแบบเศรษฐกิจวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แนวคิดนี้มีปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔) และแผนฯฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๙) ที่จะส่งเสริมสถาบันครอบครัวและชุมชน แต่แนวคิดแบบเศรษฐกิจพอเพียงและชุมชนนี้ยังคงเป็นแนวคิดกระแสรองอยู่<sup>๔๔</sup>

อาจกล่าวได้ว่า ชุมชนนั้นเป็นสิ่งที่สังคมไทยคุ้นเคยมาช้านานทำให้ไม่ได้รับการกล่าวถึงมากนักในเชิงแนวคิด จนกระทั่งสภาพสังคมและเศรษฐกิจพัฒนาไปมากขึ้น ทำให้ความเป็นชุมชนเดิมของไทยกำลังเลือนหายไป ในขณะที่เวลานี้ กลุ่มทางสังคมและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องดูจะเป็นกลุ่มแรกๆ ที่รับรู้ได้ถึงผลเสียของความเป็นชุมชนที่หายไป และได้มีการพยายามทำให้สังคมไทยกลับมาให้

<sup>๔๑</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒๕๔๘, หน้า ๑๐๔-๑๐๗.

<sup>๔๒</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒๕๔๘, หน้า ๑๐๗-๑๑๑.

<sup>๔๓</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒๕๔๘, หน้า ๑๑๑-๑๑๔.

<sup>๔๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๔-๑๑๖.

ความสำคัญผ่านแนวคิดที่ว่าด้วยชุมชนถึงอย่างนั้น ชุมชนยังคงไม่ใช่แนวคิดกระแสหลักในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามผู้เขียนมองว่า ชุมชนมีความสำคัญอยู่ในตัวของมันเองในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งทางสังคม เพียงแต่ชุมชนยังไม่มีบทบาทเด่นชัดเพราะไม่ได้มีการรับรองความมีอยู่ของชุมชนตามกฎหมายอย่างชัดเจนดังเช่นปัจเจกชน หรือบริษัท ห้างร้านต่างๆ ดังนั้น ภาครัฐควรหยิบยกประเด็นเรื่องสิทธิและหน้าที่ของชุมชนมาศึกษาและอภิปรายกันในหลายแง่มุม เพื่อให้ชุมชนเป็นประเด็นหลักหนึ่งของสังคมขึ้นมา

### ๓. ความสำคัญของสิทธิชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน พัฒนาการมาจากสิทธิมนุษยชน เนื่องจากมีฐานคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นพื้นฐาน เพียงแต่สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิรวมหมู่ (Collective right) ไม่ใช่สิทธิของปัจเจก หรือใครคนใดคนหนึ่ง จนกระทั่งในปี ค.ศ.๑๙๘๖ ได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาโดยองค์การสหประชาชาติ ที่ทำให้สิทธิรวมหมู่แพร่ขยายมากขึ้น จนกระทั่งหลังยุคสงครามเย็น ในทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ทั่วโลกลดความเกรงกลัวต่อแนวคิดสังคมนิยม และทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่เป็นสิทธิรวมหมู่หรือสิทธิชุมชนควบคู่ไปกับสิทธิของปัจเจกชน และยังเกิดแนวโน้มการเรียกร้องไปถึงชุมชนในลักษณะอื่นๆ เช่น ชุมชนดั้งเดิม ชุมชนพื้นเมือง เป็นต้น โดยมีตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นกติการะหว่างประเทศซึ่งนำไปสู่การรับรองสิทธิของชุมชนที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก คือ การประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอเดอจาเนโรในปี ค.ศ.๑๙๙๒ ที่ได้มีการรับรองสถานะของชนพื้นเมือง จากนั้น ในปี ค.ศ.๑๙๙๓ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีแห่งชนพื้นเมืองโลก<sup>๔๔</sup>

สำหรับประเทศไทยแต่เดิมนั้น ชุมชนมีสิทธิพื้นฐานในการบริหารจัดการภายในชุมชน สิทธิรักษาทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ซึ่งเรียกว่าสิทธิตามสภาพ (De facto right) แต่ไม่ใช่สิทธิตามกฎหมาย (De jure right) ซึ่งผู้ใช้อำนาจตามสิทธิทางกฎหมายคือผู้นำหรือกษัตริย์ในสมัยก่อน การใช้สิทธิตามกฎหมายโดยผู้มีอำนาจสูงสุดของสังคมไม่อาจครอบคลุมไปได้ทุกพื้นที่ ดังนั้น สิทธิตามสภาพจึงเกิดขึ้นในชุมชนมาช้านาน จนเหมือนเป็นการยอมรับสิทธิของชุมชนตามสภาพ แต่รัฐก็มีกลไกบางประการเพื่อรับประโยชน์จากชุมชน เช่น การเก็บภาษี หรือส่วย เป็นต้น ความเป็นมาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นได้ว่ารัฐส่วนกลางแต่เดิมไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะปกครองชุมชนได้อย่างทั่วถึง จนเมื่อรัฐมีอำนาจมากขึ้น ทำให้สิทธิตามสภาพถูกลดความสำคัญลงเพราะรัฐส่วนกลางมีแนวโน้มควบคุมชุมชนในทุกที่โดยเห็นได้ในรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้เข้าร่วมภาคยานุวัติต่อกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.๑๙๙๖ และมีผลบังคับกับประเทศไทยเมื่อ ๓๐ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๐ จากนั้นได้เข้าร่วมภาคยานุวัติกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในปี พ.ศ.๒๕๔๒ มีผลบังคับกับประเทศไทยเมื่อ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงอาจกล่าวได้ว่า กระแสแนวคิดสิทธิชุมชนในระดับสากลทำให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องสิทธิชุมชนในประเทศไทย จนทำให้เกิดข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เพื่อรับรองการมีอยู่ของชุมชน

<sup>๔๔</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ. (๒๕๕๐). อ้างแล้ว, หน้า ๖๓-๖๖.

ตามกฎหมาย (Legal entity) ทำให้ชุมชนในฐานะที่เกิดจากบุคคลมารวมตัวกันนี้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ<sup>๔๖</sup>

ชุมชนมีคุณค่าในฐานะที่เป็นหน่วยทางสังคมซึ่งประกอบด้วยคนหลายๆคน และคนหรือปัจเจกชนเหล่านี้ก็มาอยู่รวมเป็นชุมชน ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงเป็นสิทธิของส่วนรวม ซึ่งตามทฤษฎีเสรีนิยม มักให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกชนทำให้บุคคลมีสิทธิและความเป็นบุคคล แต่สิทธิบุคคลจะไม่มี ความหมายหากไม่มีการยอมรับสิทธิชุมชนไปด้วย เพราะบุคคลเกิดขึ้นท่ามกลางกลุ่มหรือชุมชน และมีปฏิสัมพันธ์กันภายในชุมชน หากแต่ละคนมีสิทธิแต่ไม่มีความเป็นส่วนรวมกับชุมชน สิทธินั้นก็ไม่มี ความหมายเพราะไม่ได้ทำให้เกิดผลอะไรขึ้นมา ขณะที่เมื่อแต่ละคนมีสิทธิและมารวมตัวกันแล้วสิทธิ นั้นจะมีพลังทำให้ชุมชนมีสิทธิและโดยส่วนใหญ่ชุมชนมักใช้สิทธิเพื่อการอนุรักษ์และดำรงอยู่

สิทธิชุมชน ยังมีความสำคัญที่สอดคล้องกับแนวคิดคุณภาพสังคม (Social quality) ในฐานะที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คุณภาพสังคมเป็นไปได้ในเรื่องของการยอมรับทางสังคมเนื่องจากสิทธิชุมชนเป็นเรื่องของการยอมรับในสิทธิของบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชน ซึ่งการยอมรับยอมทำให้เกิด ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม เพราะบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่งตามระบอบประชาธิปไตย<sup>๔๗</sup> ความคิดที่ว่ารัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนเพราะชุมชนเป็นที่รวมสิทธิของบุคคลซึ่งอยู่ในชุมชนนั้น สอดคล้องกับสิทธิของรัฐที่เกิดจากเจตจำนงของ ประชาชนดังที่ Hobbes และ Locke กล่าวว่าสัญญาประชาคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของ ประชาชน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนจึงถือเป็นพื้นฐานของสัญญาประชาคม<sup>๔๘</sup> นั้น หมายความว่าสิทธิของรัฐนั้นมีได้เพราะบุคคลซึ่งอยู่รวมกันมอบให้รัฐดำเนินการ

#### ๔. รูปแบบของสิทธิชุมชน

จากความหมายของชุมชนและสิทธิชุมชนก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าชุมชนมีบรรทัดฐานเป็น เป็นเครื่องกำหนดรูปแบบพฤติกรรมของชุมชน โดยพฤติกรรมนั้นสะท้อนออกมาในรูปของวัฒนธรรม ศาสนา หรือกรอบทางกฎหมายของสังคม ซึ่งชุมชนจะเข้าใจตนเองว่าเป็นชุมชนผ่านบรรทัดฐานและ กระบวนการทางสังคม ส่วนกระบวนการทางสังคมจะถูกกำหนดโดยกลไกสถาบันต่างๆ ในสังคม เช่น ครอบครัว โรงเรียน เพื่อนบ้าน รัฐที่ทำงาน เป็นต้น<sup>๔๙</sup>

เมื่อชุมชนมีความยืดหยุ่น ใช้บรรทัดฐานและความเชื่อเป็นตัวกำหนดรูปแบบพฤติกรรม หากพฤติกรรมใดๆที่เบี่ยงเบนหรือผิดไปจากบรรทัดฐานสังคมก็จะถูกกดดันจากเพื่อนบ้านเอง ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มีความแข็งตัวยิ่งทำให้เกิดพฤติกรรมที่แข็งข้อต่อกฎระเบียบอื่นๆ นอกจากนี้ ความเชื่อได้ ช่วยให้เกิดพฤติกรรมส่วนบุคคลและส่วนรวมภายใต้การควบคุมทางสังคม<sup>๕๐</sup> ดังนั้น บรรทัดฐาน ความเชื่อ ความยืดหยุ่นของชุมชนจึงมีผลต่อลักษณะและรูปแบบของสิทธิชุมชนไปด้วย

<sup>๔๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๑-๑๒๒.

<sup>๔๗</sup> สถาบันพระปกเกล้า. คุณภาพสังคมเพื่อคุณภาพประชาธิปไตย. (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๓), หน้า, ๖๖.

<sup>๔๘</sup> คณะบุคคลโครงการสิทธิชุมชน, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาผลกระทบการมีส่วนร่วมของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ๒๕๕๔. หน้า ๘-๙.

<sup>๔๙</sup> Leonard & Kenny, (2010), p.28.

<sup>๕๐</sup> Leonard & Kenny, (2010), p.32.

ตัวอย่างหนึ่งของลักษณะสิทธิชุมชนคือชนพื้นเมืองซึ่งเป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตผูกพันกับผืนดินเป็นอย่างมาก เพราะผืนดินและวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองเชื่อมโยงกันอย่างแน่นหนาและชนพื้นเมืองมองว่าตนเองเป็นผู้จัดการในที่ดินผืนนั้นเพื่อลูกหลานในรุ่นต่อไป ดังนั้น เมื่อชนพื้นเมืองถูกกีดกันออกจากที่ดินก็เท่ากับเป็นการตัดขาดวิถีชีวิตชุมชนนั้นทั้งทางกายและจิตวิญญาณ ชุมชนนั้นก็ขาดการเชื่อมโยงกับผืนดินที่เค้ายู่ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าต้องห้ามไม่ให้มีการเวนคืนที่ดินของชุมชนเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ แต่การเวนคืนที่ดินของรัฐจะต้องมีความเหมาะสมซึ่งการใช้จ่ายเงินเป็นค่าเวนคืนที่ดินถือว่าไม่ใช่วิธีที่ถูกต้องเพราะที่ดินที่ชุมชนอาศัยอยู่มีคุณค่ามากกว่าจะถูกลดค่าไปเป็นตัวเงิน วิธีที่ดีกว่าคือการชดเชยด้วยการเปลี่ยนที่ดินผืนใหม่ให้ชุมชนนั้นโดยมีขอบเขตคุณภาพและสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันเพื่อจะสืบสานวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองต่อไป<sup>๕๑</sup>

ในประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษได้ให้สิทธิแก่ชุมชนในประเทศอาณานิคมปกครองตนเอง เพราะคนเหล่านี้มีวัฒนธรรมที่แตกต่าง และอังกฤษจะประสบปัญหาเป็นอย่างมากหากปกครองด้วยตนเองทั้งหมดตัวอย่างเช่น กรณี Tanganyika ซึ่งคำนึงถึงชุมชน ยุโรป เอเชีย และอเมริกาในปี ค.ศ.๑๙๕๔ ซึ่งอังกฤษเลือกที่จะคำนึงถึงความเป็นชุมชนและมองแต่ละชุมชนในอาณานิคมเป็นหุ้นส่วน การกระทำนั้นยังเป็นการให้เกียรติแก่ชุมชนดั้งเดิมอีกด้วย สำหรับตัวอย่างประเทศที่อยู่ในอาณานิคมของอังกฤษในปัจจุบันคือ ฟิจิ ซึ่งมีประชากร ได้แก่ อินเดียน้อยละ ๕๐ ชาวฟิจิร้อยละ ๔๒ และชนชาติอื่นๆอีกร้อยละ ๘ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงทะเบียนการเลือกตั้งและแต่ละกลุ่มเชื้อชาติจะมีโควตาสำรองสำหรับสภานิติบัญญัติในระดับชาติและยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงโควตาดังกล่าว

สำหรับรูปแบบของสิทธิชุมชนในประเทศไทย กิตติศักดิ์ ปรกติ ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๕๐ ว่ามีอย่างน้อย ๘ ประการ ได้แก่<sup>๕๒</sup>

๑. ชุมชนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่ามีอยู่
๒. ชุมชนมีสิทธิในการดำรงอยู่
๓. ชุมชนมีสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน
๔. ชุมชนมีสิทธิรักษาและพัฒนาคุณภาพชีวิตและความหลากหลายทางชีวภาพ
๕. ชุมชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม
๖. ชุมชนมีสิทธิได้รับฟังจากรัฐ
๗. ชุมชนดั้งเดิมมีสิทธิได้รับการอนุรักษ์ฟื้นฟูประเพณี ภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรม
๘. สิทธิในการรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

รูปแบบการใช้สิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญนี้ถือเป็นการยอมรับในทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การยอมรับสิทธิของชุมชนยังมีข้อถกเถียงกันอยู่มาก อาจเพราะลักษณะชุมชนมีความยืดหยุ่นสูงและไม่มีกลไกทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการรองรับสิทธิของชุมชน ความคลุมเครือนี้อธิบายได้ดังที่ ยศ สันตสมบัติ กล่าวว่าสิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงซ้อน คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ต่างมีส่วนในการบริหารจัดการ ไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้บริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ จึงถือเป็นระบบจัดการร่วมส่วนการใช้สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น จะสามารถใช้ได้เฉพาะสมาชิกที่

<sup>๕๑</sup> Johnson, D. (2000). Calculating corrected age. Retrieved November 7, 2006, from [http:// www.gainingandgrowing.com](http://www.gainingandgrowing.com), pp.196-197.

<sup>๕๒</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, (๒๕๕๐), อ้างแล้ว, หน้า ๖.

ดูแลทรัพยากรนั้นๆ โดยที่การใช้ประโยชน์นั้นจะต้องไม่ก้าวท้าวไปยังสิทธิของผู้อื่น คือจะไม่มี การใช้สิทธิที่เกินขอบเขตที่ถูกระบุไว้ยกเว้นเฉพาะผู้ที่ยังไม่มีความสามารถพอ เช่น คู่สมรสใหม่หรือผู้ที่ยากจนอาจได้รับยกเว้นให้ใช้ทรัพยากรบางประเภทได้ แต่คนที่ร่ำรวยอยู่แล้วจะไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้<sup>๕๓</sup> ซึ่งการจัดการทรัพยากรเหล่านี้ยังไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตายตัวได้เพราะอาจขัดต่อความเป็นชุมชนแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ มีผู้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่ม (Group right/collective right) ว่ามีความซับซ้อนเพราะสิทธิของบุคคลที่อยู่ในกลุ่มอาจไม่สอดคล้องหรือถูกจำกัดสิทธิของตนเองโดยสิทธิของกลุ่มอีกชั้นหนึ่ง หากพิจารณาในมิติเสรีภาพแล้ว จะให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคลและความเป็นอิสระ และรัฐเสรีต่างก็ประกันอิสรภาพของพลเมืองว่าสามารถตัดสินใจเพื่อให้ตนเองมีชีวิตที่ดี ซึ่งอาจขัดต่อประเพณีบางอย่างของชุมชน<sup>๕๔</sup>

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีขอบเขตที่กว้างขวาง เพราะเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ แบ่งได้เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรแร่ ทรัพยากรพลังงาน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและชายฝั่ง กับอีกส่วนหนึ่ง คือ สิ่งแวดล้อมที่จะเป็นประเด็นเกี่ยวกับมลพิษต่างๆ ได้แก่ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและของเสีย มลพิษจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มลพิษจากสารและของเสียอันตราย<sup>๕๕</sup>

นโยบายสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันระหว่าง 2 มิติ ได้แก่ วิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ เพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในการบริหารจัดการขณะที่นโยบายก็เป็นเรื่องการจัดสรรและประโยชน์สาธารณะ เพราะสภาพแวดล้อมที่ดีหรือไม่ดีนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์<sup>๕๖</sup>

## ๕. รูปแบบสิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

ลักษณะการใช้สิทธิของชุมชนแบ่งได้เป็น สิทธิในการใช้ประโยชน์และสิทธิของผู้มาก่อน โดยสิทธิในการใช้ประโยชน์ตามแนวคิดสิทธิชุมชน คือ สิทธิที่จะใช้ทรัพยากรโดยไม่อาจหวังการใช้ทรัพยากรได้ เช่น ไม่มีการจับจองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะตน เมื่อตนไม่ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้นก็จะต้องเปิดโอกาสให้คนอื่นในชุมชนได้ใช้ทรัพยากรนั้น ดังนั้น ชาวบ้านจะไม่มีสิทธิในการซื้อขายและเปลี่ยนมือของที่ดินทำกิน ซึ่งทำให้ชุมชนสามารถรักษาที่ดินและตกทอดสู่รุ่นลูกหลานได้มากกว่า การเข้าสู่ระบบซื้อขายสิทธิส่วนสิทธิของผู้มาก่อน คือ ผู้ใดที่ได้เข้าไปจับจองทรัพยากรก่อนก็มีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรนั้นโดยการทำเครื่องหมายจองไว้ เพื่อทำมาหากินในช่วงเวลาที่เหมาะสม ส่วนผู้มาที

<sup>๕๓</sup> ยศ สันตสมบัติ, การทองเที่ยวเชิงนิเวศ: ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการจัดการทรัพยากร, (เชียงใหม่: วิทอินดีเพนซ์จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๘๘.

<sup>๕๔</sup> Kymlicka, W, *The Rights of Minority Cultures*. New York: Oxford University Press, (1995) pp.13-15.

<sup>๕๕</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๘.

<sup>๕๖</sup> Kraft, M. E. *Environmental Policy and Politics*. 3rd ed. Harrisonburg: Pearson Education, (2004). pp.10-13.



หลังจะไม่เข้าไปแย่งทรัพยากรนั้น แต่การใช้ทรัพยากรนี้ไม่ได้ตายตัวมากนัก และอาจเป็นการจับจองแบบชั่วคราวหรือแบบถาวรที่เป็นมรดกแก่ลูกหลานก็ได้<sup>๕๗</sup> รูปแบบการใช้สิทธิของชุมชนนี้น่าจะช่วยลดสถานการณ์ที่เรียกว่า “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” (Tragedy of the commons) เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน สำหรับรูปแบบการจัดการทรัพยากรส่วนรวมโดยทั่วไปอาจแบ่งกว้างๆ ๓ แนวทาง ได้แก่ การให้รัฐเป็นเจ้าของ (Nationalizations) การแปรรูปวิสาหกิจ (Privatizations) และชุมชนร่วมกันจัดการทรัพย์สินส่วนรวม (Self-organized common property) โดยแต่ละแนวทางมีการอธิบายไว้ ดังนี้

๑. การให้รัฐเป็นเจ้าของส่วนใหญ่ (Nationalizations) คือ รัฐบาลกลางควบคุมทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งเป็นแนวคิดส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา เพราะถือเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะปกป้องทรัพยากรของประเทศจาก “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” อย่างไรก็ตามปัญหาจากแนวคิดดังกล่าว คือ ทำให้เกิดการเวนคืนและขับชุมชนซึ่งใช้ทรัพยากรออกจากพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชัน

๒. การแปรรูปวิสาหกิจ (Privatizations) คือ การแปรรูปทรัพยากรของรัฐให้เป็นของเอกชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่นักวิชาการได้โต้แย้งเพราะการแปรรูปทรัพยากรส่วนรวมเป็นของปัจเจกชนจะต้องมีการแบ่งสรรทรัพยากรต่างๆ เช่น พื้นที่เลี้ยงสัตว์ (Grazing lands) หรือคลอง ซึ่งเป็นทรัพยากรที่ไม่สามารถแบ่งหรือไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างถูกต้อง

๓. ชุมชนร่วมกันจัดการทรัพย์สินส่วนรวม (Self-organized common property) เป็นแนวคิดของ Elinor Ostrom นักเศรษฐศาสตร์และนักสิ่งแวดล้อม ผู้ได้รางวัลโนเบลปี ค.ศ.2009 เสนอขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้รัฐเป็นเจ้าของส่วนใหญ่และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการใช้ของส่วนรวมจะถูกจำกัดโดยชุมชนหรือองค์กรที่ชุมชนจัดตั้งขึ้น เพื่อให้รัฐและชุมชนหลีกเลี่ยงโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม เรียกได้ว่าเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติชุมชน (Community-Based Natural Resource Management: CBNRM) ซึ่งแนวทางการทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติชุมชนประสบความสำเร็จที่ Ostrom (2009) เสนอไว้มีดังนี้

- มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เกี่ยวกับพื้นที่ จำนวน และชนิดของทรัพยากร โดยบุคคลหรือครัวเรือนที่มีสิทธิในทรัพยากร

- มีการจัดการให้เกิดความสอดคล้องกับกฎและเงื่อนไขสภาพท้องถิ่น ซึ่งหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจะมีข้อจำกัดด้านเวลาสถานที่ เทคโนโลยีและ/หรือปริมาณทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับสภาพท้องถิ่น นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนกฎยังต้องจัดหาแรงงาน วัสดุอุปกรณ์และ/หรือเงิน

- มีตัวเลือกในการจัดสรรทรัพยากรร่วม มีการให้บุคคลส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากกฎที่ตั้งขึ้น จะทำให้การดำเนินงานใดๆ เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขหลักเกณฑ์การดำเนินงาน

- มีการติดตามตรวจสอบเงื่อนไขและพฤติกรรมของผู้จัดการทรัพยากรสาธารณะ

- มีการลงโทษที่เหมาะสมกับระดับความผิด รวมทั้งพิจารณาถึงสาเหตุของการทำผิด เนื่องจากบางคนอาจจะละเมิดกฎเพราะความยากจน

<sup>๕๗</sup> เลิศชาย ศิริชัย, พัฒนาการใช้ทรัพยากรในทะเลสาบสงขลา ศึกษากรณีชุมชนประมงพื้นบ้าน, (สงขลา : ม.ป.พ. ๒๕๔๖), หน้า ๓๙๒-๓๙๖.

- ชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่มีการเข้าถึงกลไกแก้ไขความขัดแย้งได้อย่างรวดเร็วด้วยต้นทุนต่ำ
- ภาครัฐและหน่วยงานภายนอกอื่นๆ อย่างภาครัฐให้ความสำคัญต่อสิทธิของชุมชนในการออกแบบองค์กรของตนเอง
- วิสาหกิจที่ทับซ้อนกัน มีการจัดสรร จัดหา ตรวจสอบ บังคับใช้แก้ปัญหาความขัดแย้ง และมีการกำกับดูแลในหลายลำดับขั้น

ตัวอย่างประเทศในแถบแอฟริกาใต้ในอดีต ชุมชนมีการพึ่งพาธรรมชาติและใช้ผืนดินเพื่อการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ จนกระทั่งเข้าสู่ยุคอาณานิคมและหลังอาณานิคมได้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการที่ดินและทรัพยากรอย่างประเทศในแถบแอฟริกาใต้ตอนปลายทศวรรษ ๑๙๖๐ ประเทศซิมบับเวและนามิเบีย ได้นำนโยบายการจัดการสัตว์ป่าที่มีการตกทอดความเป็นเจ้าของเพื่ออนุรักษ์สัตว์ป่า ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปความเป็นเจ้าของโดยรัฐไปสู่ตัวบุคคล จากอิทธิพลนี้ได้นำไปสู่การพัฒนาโครงการในซิมบับเวที่เรียกว่า Communal Areas Program for Indigenous Resource (CAMPFIRE) เพื่อถ่ายโอนอำนาจการจัดการสัตว์ป่าให้กับหน่วยงานในส่วนท้องถิ่น<sup>๕๘</sup>

การยอมรับและรับรองสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือว่ามีความสอดคล้องกันกับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฐานชุมชน ซึ่งจะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองได้ เพราะชุมชนจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจของตนและชุมชน ในขณะที่เดียวกันชุมชนก็ดูแลทรัพยากรไปด้วย ซึ่งหากไม่มีการส่งเสริมสิทธิชุมชน ก็จะทำให้ชนชั้นนำในสังคมใช้อำนาจเข้าครอบครองบริหารจัดการทรัพยากรและชุมชนนั้นก็จะมีหมดบเทาและไร้ที่ทำกิน (Rihoy & Maguranyang, 2010) ในทางกลับกัน เมื่อสังคมพื้นฐานของประเทศไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ก็จะส่งผลต่อความยั่งยืนและมั่นคงของประเทศต่อไปในอนาคต

## ๖. ปัญหาสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สภาพสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมมีดังนี้

๑. สิทธิของชุมชนยังคงขาดกฎหมายเฉพาะ ทำให้การตีความขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคลุมเครือ เพราะจะเกิดปัญหาว่าชุมชนจะสามารถใช้ บริหารจัดการ บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้มากน้อยเพียงใด<sup>๕๙</sup>

๒. ภาครัฐมีบทบาทแทนที่ชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ชุมชนไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการดั้งเดิม ขณะที่ภาครัฐไม่อาจบริหารจัดการได้ทั่วถึง ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการลักลอบใช้ทรัพยากรอย่างควบคุมได้ยาก หรือในอีกกรณีหนึ่งคือภาครัฐออกกฎระเบียบห้ามคนในชุมชนที่อยู่มาก่อนใช้ทรัพยากรป่าไม้แต่กลับให้สัมปทานกับนายทุน ทำให้ชาวบ้านบางส่วนลักลอบตัดไม้บ้างเพราะเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากป่าไม้

<sup>๕๘</sup> Nelson, F. Introduction: The Politics of Natural Resource Government in Africa. In Fred N. (Ed.). Community Rights, Conservation & Contested Land: The politics of Natural Resource Governance in Africa. Washington, DC: Bookcraft, (2010). p.9.

<sup>๕๙</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, (๒๕๕๐), อ้างแล้ว, หน้า ๑๘๑.

เช่นกัน เมื่อการบริหารจัดการและรักษาทรัพยากรในชุมชนโดยยึดถือตามหลักประเพณีและความเชื่อของชุมชนไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐ ทำให้ชุมชนต้องปรับวิธีการที่เป็นทางการมากขึ้น เช่น คณะกรรมการป่าชุมชน เครือข่ายลุ่มน้ำการออกกฎระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง<sup>๖๐</sup>

๓. การเอื้อประโยชน์ให้เฉพาะคนบางกลุ่ม เริ่มจากรัฐชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ได้เบียดให้ชุมชนออกห่างจากการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ตนเองมากขึ้น เช่น การปลูกบ้านเรือนที่ปากเสาลงทะเลเมื่อรัฐประกาศพื้นที่อุทยานชาวบ้านก็ไม่สามารถลงเสาเรือนและต้องอพยพออกไป หรือกรณีการตัดไม้เพื่อประโยชน์ใช้สอยเมื่อประกาศอุทยานทำให้ชาวบ้านไม่สามารถใช้ประโยชน์จากป่าไม้ได้อีก และความเป็นเจ้าของของชุมชนถูกเปลี่ยนมือเป็นการให้สิทธิเด็ดขาดแก่นายทุนและกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาเพราะภาครัฐเปิดทางให้ด้วยเหตุผลเรื่องความเจริญและการพัฒนาแต่กลับกลายเป็นว่าการพัฒนาที่ว่ำนั้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง มิหนำซ้ำยังทำให้ทรัพยากรทางธรรมชาติลดลงและสิ่งแวดล้อมก็เสื่อมโทรมลงทุกขณะ<sup>๖๑</sup>

กล่าวโดยสรุป ความขัดแย้งระหว่างมวลมนุษยชาติครั้งใหญ่ที่ถือเป็นความขัดแย้งระดับโลกเกิดจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ และความขัดแย้งใหม่ๆ ตามมาหลังจากนั้น เฉพาะเรื่องขัดแย้งระหว่างกลุ่มน้อยและกลุ่มคนส่วนใหญ่ เนื่องจากความแตกต่างในภาษา วัฒนธรรม และนโยบายต่างๆ เช่น นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้กลุ่มคนส่วนใหญ่มีการเอื้อประโยชน์มากกว่า ซึ่งนักสังคมศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ยอมรับสิทธิของกลุ่มใหญ่มากกว่า โดยทฤษฎีส่วนใหญ่ในโลกนี้เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนสิทธิของกลุ่มใหญ่ เช่น ทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เน้นให้สิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคลมากกว่าคนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเกิดจากการขาดการรับรู้ของรัฐต่อความค่าของชุมชน และความไม่ชอบธรรมในการเข้าไปควบคุมหรือดำเนินโครงการต่างๆในชุมชน โดยอาจทำให้ชุมชนต้องโยกย้ายออกจากที่อาศัยได้ เป็นผลมาจากรัฐที่มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรทั้งหมดของประเทศ โดยใช้ความเป็นประชาธิปไตยหรือมติมหาชนมาเบียดบังชุมชนที่มีความแตกต่างในสังคมโดยรวม การแก้ไขปัญหานี้อาจจะต้องใช้เวลาและมีความรับผิดชอบจากภาครัฐในการยอมรับสิทธิของชุมชนและส่งเสริมสิทธิชุมชนในทุกระดับ เพื่อให้สังคมมีความหลากหลายและยั่งยืนได้

<sup>๖๐</sup> ยศ สันตสมบัติ, (๒๕๔๖), อ้างแล้ว, หน้า ๘๖-๘๗.

<sup>๖๑</sup> เลิศชาย ศิริชัย, (๒๕๔๖), อ้างแล้ว, หน้า ๔๐๖-๔๐๗.

## ๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ๒.๓.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความหมายของการมีส่วนร่วม คาสเปอร์สัน และเบรทแบงก์ (Kasperson & Breitbank)<sup>๖๒</sup> ในความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนทุกคนเป็นผู้สร้างสรรค์กิจกรรมในกระบวนการพัฒนาซึ่งจะบังเกิดผล คือ สามารถแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ได้และผลของกิจกรรมจะต้องย้อนกลับมาสู่พวกเขาเอง United Nations Research Institute of Social Development (UNRISD) ระบุความหมายว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ ประชาชนในเรื่อง

๑. การตัดสินใจ
๒. การเข้าร่วมกิจกรรม
๓. การร่วมรับผลประโยชน์อย่างเป็น ธรรมชาติที่เกิดจากกิจกรรมนั้น ๆ

ซูชาติ พ่วงสมจิตร ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ<sup>๖๓</sup>

ลิส (Lisk)<sup>๖๔</sup> ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์กับแนวคิดของการเชื่อใจและการยอมรับตนเองเพื่อที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยั่งยืนซึ่งสามารถสังเกตได้จากระดับความพึงพอใจ ระดับความไว้วางใจ และต้องครอบคลุมทัศนคติ ความคาดหวังและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน ได้ให้ความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมร่วมกันหรือการเข้ามามีส่วนติดต่อสัมพันธ์กันและอาจหมายถึงสถานการณ์ทางสังคมด้วยก็ได้

วิลเลียม (Erwin) ได้ให้ความหมาย ไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเองเน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันกับประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนแก้ไข ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง<sup>๖๕</sup>

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการ และ ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการ เพื่อปฏิบัติกล่าวคือ จะต้องเป็นความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่ม

<sup>๖๒</sup> ทานตะวัน อินทร์จันทร์, “ความหมายของการมีส่วนร่วม, (คาสเปอร์สัน และเบรทแบงก์” รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖), หน้า ๑๙.

<sup>๖๓</sup> ซูชาติ พ่วงสมจิตร, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (คณะครุศาสตร์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐)

<sup>๖๔</sup> ปรีดา เจษฎารางกุล, “เจ้าของชุมชนและเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นตั้งนั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น”, (รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๕๐.), หน้า ๒๔.

<sup>๖๕</sup> อภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง, “บทบาทของผู้นำชุมชนในการมีส่วนร่วมสร้างความมั่นคง”, (รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๒๒), หน้า ๑๙.

โครงการ เพื่อการปฏิบัติการนั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่า ปฏิบัติการทั้งหมด หรือการกระทำทั้งหมดที่กระทำ โดยกลุ่มหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลง<sup>๖๖</sup>

การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง กระบวนการรัฐ การทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนใน ชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปต่าง ๆ ให้เข้ามา มีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และ นโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ และได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการที่ ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายามหรือทรัพยากรในส่วนของตนต่อกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่ การพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมีองค์ประกอบดังนี้

๑. ประชาชนมีส่วนเข้าเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนาในทุกๆ ขั้นตอน เพื่อให้ได้มีโอกาสในการเสนอปัญหา และร่วมเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาหาร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ

๒. ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินและวัสดุในกิจกรรมพัฒนา<sup>๖๗</sup>

ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ ให้ประชาชน ไม่ว่าจะปัจเจกบุคคลหรือ กลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานโดยการร่วมคิด ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมในการติดตามประเมินผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ แท้จริงน่าจะหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมและได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแบ่งออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง<sup>๖๘</sup>

ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมหมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งใน สถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดการร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม<sup>๖๙</sup>

ถวิล ตรีบุรีกุล<sup>๗๐</sup> ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ

<sup>๖๖</sup> ไพรัตน์ เตชะรินทร์, นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์ การพัฒนาปัจจุบันของประเทศไทย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภากการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๖.

<sup>๖๗</sup> ปรัชญา เวสารัชช , “การวิเคราะห์เชิงสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา”, (รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, ๒๕๒๘), หน้า ๕.

<sup>๖๘</sup> ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, “นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปฏิรูประบบราชการปัจจุบันของประเทศไทย”, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศักดิ์โสภากการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๒.

<sup>๖๙</sup> กลุ่มสังคมศาสตร์สาธารณสุข ๒๕๒๕, หน้า ๒๑ อ้างถึงใน ขนิษฐา ศรีนนท์, “การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนกับการพัฒนาชุมชน”, (รายงานการวิจัย, วิทยาลัยราชพฤกษ์, ๒๕๔๔), หน้า ๓๕.

<sup>๗๐</sup> ถวิลตรีบุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘), หน้า ๕.

ประชาชน รวมถึงการนำความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและตัดสินใจของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการสื่อสารสองทาง คืออย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งประกอบด้วย การแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน กรณีที่ร้ายแรงที่สุดช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

อรรถัย ก๊กผล<sup>๗๑</sup> กล่าวว่า ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด โดยหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ซึ่งมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(๑) การตระหนักรู้ในตนเองเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกคนควรมี โดยถือเป็นหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมหรือชุมชนที่ตนอยู่

(๒) ร่วมกันวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของปัญหา กำหนดเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่ต้องแก้ไข

(๓) วางแผนการดำเนินงานโดยร่วมมือกันในการจัดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ รวมถึงการแบ่งงานกันทำ การกำหนดงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ และมีผู้ดูแลรักษางบประมาณ

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ โดยใช้ความรู้และความสามารถของตนเอง

(๕) ร่วมติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยตรวจสอบปัญหาอุปสรรคและร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่อง เพื่อให้งานหรือภารกิจบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

(๖) ประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนควรได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นในรูปแบบของเงินหรือวัตถุสิ่งของเสมอไป แต่สามารถเป็นความสบายใจและความพึงพอใจในคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

(๗) เริ่มต้นจากการมีจิตสำนึกในตนเองและการรับรู้ถึงหน้าที่ของตนในการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนอยู่

<sup>๗๑</sup> อรรถัย ก๊กผล, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร: จริยสนิทวงศ์การพิมพ์, ๒๕๕๒), หน้า ๑๗-๑๙.

(๘) ร่วมกันพิจารณาสาเหตุของปัญหาในชุมชนและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา กำหนดเป้าหมาย และดำเนินการแก้ไขปัญหาลำดับความสำคัญ

(๙) วางแผนในการดำเนินกิจกรรม การแบ่งงานกันทำ กำหนดงบประมาณ การจัดหาแหล่งงบประมาณ และมอบหมายผู้ดูแลรักษา

(๑๐) ประชาชนต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ โดยใช้ความรู้และความสามารถของตนเอง

(๑๑) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยตรวจสอบปัญหาอุปสรรคและหาวิธีแก้ไข ร่วมกันตลอดระยะเวลาการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

(๑๒) ผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนสมควรได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องเป็นในรูปของเงินหรือวัตถุสิ่งของ แต่สามารถเป็นความสบายใจและความพึงพอใจในคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ใดเหนือกว่าเมื่อพิจารณาจากความหมายที่องค์การระหว่างประเทศ บุคคลผู้มีบทบาททางด้านการพัฒนาสังคมทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศที่ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมหรือได้ให้ความหมายหรือได้ให้นิยามคำว่ามีส่วนร่วมไว้หลากหลายข้างต้นแล้วเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนนั้นขั้นแรกจะต้องเกิดขึ้นจากจิตสำนึกของประชาชนในชุมชนที่จะร่วมมือร่วมใจกันอย่างเต็มใจเต็มกำลังตามความรู้ความสามารถของตนเองในการเข้าแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นแก่ชุมชน โดยร่วมกันวางแผน จัดรูปแบบวางแผนเป้าหมายรวมถึงการจัดหางบประมาณในการแก้ไขปัญหาของชุมชนตนเองตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์ที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชน

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเป็นผู้สร้างสรรค์กิจกรรมในกระบวนการพัฒนา โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะส่งผลต่อพวกเขาเอง กิจกรรมเช่นนี้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การเข้าร่วมกิจกรรม การรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ผลประโยชน์จากการพัฒนา การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหา การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา การใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนแก้ไขร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๓.๒ รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการและผู้ที่เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้องค์การสหประชาชาติ<sup>๗๒</sup> ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

๑) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง หมายถึงการที่บุคคลหรือกลุ่มคนรวมตัวกันโดยอิสระ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ภายในกลุ่มของตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอก การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้มักจะมีรูปแบบที่ชัดเจนและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยกลุ่มนั้น ๆ

๒) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ หมายถึงการที่บุคคลหรือกลุ่มคนเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องการการเห็นชอบหรือการสนับสนุนจากรัฐบาล การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นรูปแบบที่พบได้ทั่วไปในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งรัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริม

๓) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ หมายถึงการที่บุคคลหรือกลุ่มคนเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ควบคุมและบังคับใช้งาน การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้มักจะทำให้ผลลัพธ์ในระยะสั้น แต่ไม่สามารถสร้างการสนับสนุนจากประชาชนในระยะยาวได้ และอาจมีผลกระทบด้านลบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐบาล

ถวิล ตรีกุล<sup>๗๓</sup> ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๓ ด้าน ดังนี้

๑) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน การจัดกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมจะต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถเข้าใจได้ว่าเหตุผลและประโยชน์ของกิจกรรมนั้นคืออะไร การมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนจะช่วยให้ผู้เข้าร่วมสามารถตัดสินใจได้ดีขึ้นว่าควรเข้าร่วมหรือไม่ รวมถึงการตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนยังช่วยให้กิจกรรมมีความมุ่งหมายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย กิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องมีการระบุลักษณะและรูปแบบของกิจกรรมอย่างชัดเจน โดยต้องบรรยายลักษณะของกิจกรรมให้ผู้เข้าร่วมสามารถเข้าใจได้ว่า กิจกรรมจะเป็นอย่างไร และต้องการให้ทำอะไร เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจได้ว่าควรเข้าร่วมหรือไม่ การมีกิจกรรมที่มีลักษณะและรูปแบบที่ชัดเจนช่วยเพิ่มความน่าสนใจและความมีประสิทธิภาพในการจัดกิจกรรม

๓) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีการระบุบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน โดยทั่วไปแล้วกลุ่มเป้าหมายจะถูกจำกัดตามกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น กิจกรรมสำหรับเด็กอาจไม่เหมาะกับผู้ใหญ่ หรือกิจกรรมที่เน้นด้านการศึกษาอาจไม่เหมาะกับกลุ่มคนที่ไม่มีความสนใจในเรื่องนั้น การระบุกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจนจะช่วยให้การจัดกิจกรรมมีความเป็นระบบและตรงตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากที่สุด

<sup>๗๒</sup> United Nation, Popular Participation In Decision Making For Development, (New York: United Notwess Publication,1998), อ้างถึงใน สิริพัฒน์ ลาภจิตร, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๓๑.

<sup>๗๓</sup> ถวิลวดี ตรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, อ้างแล้ว, หน้า ๔.



เมื่อพิจารณาจากความเห็นที่องค์การระหว่างประเทศนักวิชาการและผู้ที่ทำวิจัยได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมข้างต้นแล้วเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นแบ่งออกเป็น

๑. การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยความสมัครใจและร่วมเข้าไปแก้ปัญหาด้วยตัวเอง
๒. การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยมีบุคคลอื่นมาชักจูงและบังคับแล้วจึงจะเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงหรือผ่านองค์กรผู้แทนหรือกรรมการกลุ่มหรือชุมชน

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกแบ่งออกเป็นสามประเภทหลัก คือ การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง การมีส่วนร่วมแบบชักนำ และการมีส่วนร่วมแบบบังคับ โดยมีลักษณะและลักษณะของแต่ละรูปแบบดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง เป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยความสมัครใจ และร่วมเข้าไปแก้ปัญหาด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องการความช่วยเหลือจากภายนอก เช่น การอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาในกลุ่มของตนเอง

๒. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยมักเป็นรูปแบบทั่วไปในประเทศที่กำลังพัฒนา

๓. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ เป็นการมีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายหรือการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการบังคับโดยตรง โดยมีผู้ดำเนินการได้รับผลทันทีแต่ไม่ได้รับผลระยะยาวและมีผลเสีย และไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

การให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถตัดสินใจได้ว่าควรเข้าร่วมหรือไม่ และต้องมีกิจกรรมเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและตัดสินใจได้ว่าควรจะเข้าร่วมหรือไม่ และต้องระบุบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเป้าหมายของการมีส่วนร่วมโดยชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถระบุได้ว่ากิจกรรมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับตนเองหรือไม่ เช่น โดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรม และวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

### ๒.๓.๓ เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมหรือไม่เข้าร่วมนั้น มีเงื่อนไขหลายประการที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น เงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่หลายประการ Cohen. J., M. and Uphoff<sup>๗๔</sup> ได้เสนอว่าบริบทหรือเงื่อนไขแวดล้อมของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

- ๑) ลักษณะของโครงการ การพิจารณาลักษณะของโครงการต้องคำนึงถึงหลายประเด็น เช่น ความซับซ้อนของเทคโนโลยีและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้, ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ, ความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมในโครงการ, ความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนโครงการ, การเข้าถึงและการจัดการโครงการ, รวมถึงการครอบคลุมในด้านการบริหารจัดการโครงการอย่างครบถ้วน

<sup>๗๔</sup> Cohen. J., M. and Uphoff, N. T., Rural development participation: Concept and measures for project design, implementation and evaluation (New York: Cornell University, 1977)

๒) ภาพแวดล้อมของงานหรือกิจกรรมตามโครงการ การวิเคราะห์ภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับโครงการต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ซึ่งรวมถึง ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ เช่น สภาพภูมิประเทศ และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ, ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมือง เช่น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีผลต่อโครงการ, ปัจจัยทางสังคม เช่น ลักษณะของกลุ่มเป้าหมายและความต้องการของชุมชน, ปัจจัยทางวัฒนธรรม เช่น ขนบธรรมเนียมและประเพณีท้องถิ่น, และปัจจัยทางประวัติศาสตร์ เช่น บริบทและเหตุการณ์ในอดีตที่อาจส่งผลกระทบต่อโครงการ

องค์การสหประชาชาติ<sup>๗๕</sup> เสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ ๕ ประการ คือ

๑) รัฐบาลจะต้องรับรองแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นต้น และต้องบรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายที่มีการจัดทำในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดการสนับสนุนและการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

๒) ประชาชนต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การเจรจามีความราบรื่นและเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

๓) ประชาชนต้องมีอิสระในการคิดริเริ่มและการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถกำหนดกิจกรรมและแผนการพัฒนาของตนเองได้ตามความต้องการและความเหมาะสมของชุมชน

๔) ชุมชนต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนา รวมถึงเทคนิคและวิธีการในการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหาร เพื่อให้ชุมชนสามารถปรับตัวและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

๕) ชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนด้านสิ่งของและเทคนิคที่จำเป็น โดยเฉพาะในระยะแรก เพื่อให้การเริ่มต้นและการดำเนินการเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวไว้เงื่อนไขขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา มี ๓ ประการ คือ

๑) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง การมีสิทธิเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมกิจกรรมใดๆ ตามความสมัครใจของตน การเข้าร่วมต้องไม่ถูกบังคับในรูปแบบใดๆ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

๒) ต้องมีความเสมอภาค หมายถึง ทุกคนที่เข้าร่วมกิจกรรมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้เข้าร่วมในลักษณะใดๆ การมีส่วนร่วมจะต้องเป็นไปตามหลักของความเสมอภาค

๓) ต้องมีความสามารถ หมายถึง ผู้เข้าร่วมกิจกรรมหรือกลุ่มเป้าหมายต้องมีความสามารถเพียงพอในการเข้าร่วมกิจกรรมนั้นๆ แม้กิจกรรมบางอย่างจะมีการกำหนดข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเสถียรภาพและความเสมอภาค แต่หากกิจกรรมนั้นมีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมก็จะไม่เกิดขึ้น

<sup>๗๕</sup> United Nation, Popaler Participation In Decision Making For Development, อ้างถึงใน สิริพัฒน์ ลากิจิตร, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี”, หน้า ๓๕.

วุฒิสาร ตันไชย<sup>๓๖</sup> กล่าวว่าเมื่อเมืองอยู่บางประการที่จะทำให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควรด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

๑) ทักษะของประชาชนต่อการเมือง ประชาชนมองว่าการเมืองเป็นเรื่องที่อยู่ไกลตัว ไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น และมองว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ไม่ใช่เรื่องของประชาชนทั่วไป ส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติที่ไม่ใส่ใจและไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือกำกับดูแลการเมืองอย่างจริงจัง

๒) ความรู้สึกของประชาชนต่อท้องถิ่นและความเป็นท้องถิ่น คนไทยขาดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นและขาด Civic Culture ซึ่งเป็นวัฒนธรรมพลเมืองที่ช่วยสร้างความรับผิดชอบต่อชุมชนและท้องถิ่น นอกจากนี้ยังขาดความสนใจในการติดตาม ตรวจสอบ หรือกำกับดูแลกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ภาคส่วนนี้ต้องรับหน้าที่ตอบสนองความต้องการและพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวหน้าโดยลำพัง

๓) วิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ชาวบ้านมักมีความประณีประนอมสูง เนื่องจากมีความสัมพันธ์ในเครือญาติและความเกรงใจซึ่งกันและกัน เมื่อเกิดปัญหา ชาวบ้านจะพูดคุยและหารื้อกันเพื่อหาทางออก ซึ่งช่วยสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีในชุมชน

๔) วัฒนธรรมการยึดตัวบุคคล วัฒนธรรมที่ยึดบุคคลในสังคมเกิดจากระบบอุปถัมภ์ที่ประชาชนขาดความรู้ที่แท้จริง ส่งผลให้พวกเขาถูกชี้นำและขาดอิสระในการตัดสินใจ การยึดตัวบุคคลจึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความรู้และการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมที่นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศที่ได้กล่าวถึงเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมไว้หลากหลายข้างต้นแล้วเห็นว่าเงื่อนไขของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนนั้นจะต้องเกิดจากความพร้อม ความเต็มใจ ความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความกระตือรือร้นของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนตนเอง

กล่าวโดยสรุป เงื่อนไขแวดล้อมของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย การพิจารณาลักษณะของโครงการ เช่น ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยีทรัพยากรที่ต้องการ และประโยชน์ที่คาดหวัง เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและความยืดหยุ่นในการเข้าถึงและการบริหารจัดการโครงการ รวมถึงการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงานโครงการในเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ ๕ ประการ เช่น การรับรู้และยอมรับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจากฝ่ายรัฐบาล การมีองค์กรประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรอง และการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและความคิดที่จำเป็นในระยะแรก โดยทักษะของประชาชนต่อการเมืองและวัฒนธรรมการยึดตัวบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควรด้วยเหตุผล เช่น การมองเห็นการเมืองว่าเป็นเรื่องไกลตัวและการขาดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น และวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความต่างกัน

<sup>๓๖</sup> วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, ๒๕๔๕), หน้า ๑๐๕-๑๑๒.

### ๒.๓.๔ ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการและผู้ที่เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมได้กล่าวถึงขั้นตอนของ การมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์<sup>๓๗</sup> กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกันเข้ามาแก้ไขปัญหาของชุมชน มีดังนี้

๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยมีการกำหนดความต้องการและจัดลำดับความสำคัญอย่างชัดเจน

๒) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง

๓) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน

๔) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อการปรับปรุง

ตามที่ไพรัตน์ เตชะรินทร์ กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ ๗ ประการ ได้แก่

๑) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กร

๒) ร่วมคิดหรือสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาขององค์กร หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร หรือสนองความต้องการขององค์กร

๓) ร่วมวางนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดหรือแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการขององค์กร

๔) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

๕) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๖) ร่วมลงทุนในโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

๗) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ รวมถึงการควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมทั้งภาครัฐและเอกชนให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน

อคิน ธีระพัฒน์<sup>๓๘</sup> ได้แบ่งขั้นตอนในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชนออกเป็น ๔ ขั้นตอน คือ

๑) การค้นหาปัญหา การเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์และระบุปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อที่จะสามารถพัฒนาแนวทางในการแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนา การเลือกวิธีการที่เหมาะสมและวางแผนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้และทรัพยากรที่มีอยู่

๓) การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา การดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้ โดยการทำงานอย่างมีระเบียบและประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง

<sup>๓๗</sup> ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์, กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ประชาคม ประชาสังคม, (ขอนแก่น: โครงการจัดตั้งมูลนิธิเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง ชมรมนักวิชาการสาธารณสุขภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔๙-๑๓๖.

<sup>๓๘</sup> อคิน ธีระพัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การศึกษานโยบายสาธารณสุข, ๒๕๔๗), หน้า ๓๒๐.

๔) การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา การตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์ของกิจกรรมที่ดำเนินการ เพื่อประเมินความสำเร็จและหาจุดที่ต้องปรับปรุงหรือพัฒนาเพิ่มเติม

กล่าวโดยสรุป ถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหลากหลายและเป็นรายละเอียด โดยประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ คือ การกำหนดความต้องการและจัดลำดับความสำคัญ การดำเนินงาน การรับผลประโยชน์ การติดตามและประเมินผลงาน การศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหา การสร้างวิธีการแก้ไขและลดปัญหา การวางนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ การตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด การจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนา การลงทุนโครงการของชุมชน การปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรม การติดตามประเมินผล การบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรม ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เพียงแค่นั้นในด้านตัดสินใจ แต่ยังรวมถึงการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหา วางนโยบาย และติดตามผลการดำเนินงานอีกด้วย ดังนั้น ประโยคดังกล่าวเน้นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมและการทำงานร่วมกันของประชาชนในการพัฒนาองค์กรหรือชุมชนให้ดียิ่งขึ้นได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

### ๒.๓.๕ กระบวนการของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการและผู้ที่เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมได้กล่าวถึงกระบวนการของการมีส่วนร่วม ดังนี้

WHO and UNICEF<sup>๗๙</sup> ได้เสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมไว้ ๔ ขั้นตอน ดังนี้

๑) การวางแผนประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมายกำหนดการใช้ทรัพยากรกำหนดวิธีติดตามประเมินผลและประการที่สำคัญ คือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

๒) การดำเนินงานประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารการใช้ทรัพยากร และมีความรับผิดชอบในการควบคุมจัดสรรทางการเงิน

๓) การใช้ประโยชน์ประชาชนต้องนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม และ

๔) การได้รับประโยชน์ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวสังคมหรือในรูปวัตถุก็ได้

อรรถัย ก๊กผล<sup>๘๐</sup> เห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จ ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ควรยึดถือไว้ในการออกแบบและบริหารจัดการโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบไปด้วย 4S คือ

๑. เริ่มต้นแต่เนิ่นๆ (Starting Early) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเริ่มต้นก่อนการตัดสินใจ ซึ่งการล้มเหลวในการมีส่วนร่วมของประชาชนมักเกิดจากภาครัฐเริ่มกระบวนการล่าช้า

<sup>๗๙</sup> WHO and UNICEF, Report of the international conference on primary health care, (New York: N.P.Press, 1978), 41.

<sup>๘๐</sup> อรรถัย ก๊กผล, การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต, ๒๕๕๖), หน้า ๙๘-๑๐๐.

หลังจากการตัดสินใจแล้วหรือเมื่อมีข้อผูกพันที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ หรือหลังจากเกิดความขัดแย้งขึ้น การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจควรทำให้มีเวลาที่เพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของชุมชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นช่วยให้ประชาชนมีเวลาในการคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ไข ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ การบริหารการมีส่วนร่วมควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เพื่อตระหนักถึงปัญหาและความจำเป็นของโครงการ เช่น ในกรณีของการทำโครงการโรงไฟฟ้าหรือที่ทิ้งขยะ ควรปรึกษาหารือถึงความจำเป็นของการมีโรงไฟฟ้าหรือที่ทิ้งขยะก่อนที่จะถามถึงสถานที่ตั้ง

๒. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม ถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรมีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม สำหรับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจต้องได้รับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นกลุ่มแรก หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและระวังไม่ให้เกิดการผิดกลุ่มเป้าหมาย ต้องตระหนักว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากประเด็นการตัดสินใจไม่เท่ากัน ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีหลากหลายกลุ่ม การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน เช่น การกำหนดเวลาการรับฟังความคิดเห็นที่สะดวกสำหรับชาวบ้าน การใช้ภาษาท้องถิ่น รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการเดินทาง การพยายามเข้าหากลุ่มที่ด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนยากจน ผู้หญิง ผู้สูงอายุ และเด็ก

๓. ความจริงใจ (Sincerity) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ละเอียดอ่อน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบและประชาชนถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือมีอำนาจอนุมัติต้องจัดกระบวนการอย่างจริงจัง เปิดเผย ซื่อสัตย์ ปราศจากอคติ และให้เกียรติซึ่งกันและกัน ต้องมีการสื่อสารสองทางตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง การอธิบายกระบวนการอย่างชัดเจนจะช่วยลดปัญหาข้อสงสัยและข่าวลือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้นและตั้งใจรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการตัดสินใจ จะเป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจ ซึ่งนำมาซึ่งความร่วมมือ ความเข้าใจ และการสื่อสารที่ดีขึ้น

๔. ความเหมาะสม (Suitability) การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างของพื้นที่และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถหรือความพร้อม รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ด้านระยะเวลา บุคลากร และงบประมาณ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์และเลือกกระบวนการที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ยังต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนควรเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มแรกของโครงการ โดยการรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือให้กับประชาชนก่อนการตัดสินใจ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของชุมชนได้อย่างเหมาะสม การระบุและการเข้าใจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมและการเข้าใจว่าผลกระทบต่างๆ จะเกิดขึ้นอย่างไรและจะส่งผลต่อกลุ่มต่างๆ อย่างไร การให้ข้อมูลและการสื่อสารต้องเป็นอย่างจริงจังและเปิดเผยเพื่อสร้างความเชื่อถือและความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน และการเลือกเทคนิคและการรูปแบบในการมีส่วนร่วมควรพิจารณาจากลักษณะของโครงการ ความต้องการและความพร้อมของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างเหมาะสมและประสบความสำเร็จ

### ๒.๓.๖ แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมลักษณ์ ไชยเสรีรัฐ<sup>๕๑</sup> ได้แบ่งจัดการการแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น ๓ ด้าน คือ ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐโดยการมีส่วนร่วม (Participation) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนในการดำเนินการพัฒนาในด้านต่างๆ ทำประโยชน์ช่วยสนับสนุนในเรื่องต่างๆ หรือกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดและยอมรับกันทุกฝ่าย ต่อไปนี้

๑. การรับรู้ (Perception) ต้องสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนและภาครัฐ การยอมรับ และตระหนักถึงการรับรู้ในสิทธิหน้าที่การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่าย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างสำนึกใหม่ว่ากิจการที่ตนรับผิดชอบไม่ใช่รัฐกิจหรือกิจการของรัฐที่ตนเท่านั้นมีสิทธิตัดสินใจ แต่เป็นประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมกระทำ หรือตรวจสอบถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปรับทัศนคติให้ได้ก็จะต้องเผชิญกับข้อขัดแย้งกับประชาชนที่จะเกิดขึ้น ส่วนภาคประชาชนควรตระหนักถึงการรับรู้และยอมรับในสิทธิและหน้าที่ตลอดจนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องเข้าใจว่าตนและผู้อื่นต่างก็มีสิทธิหน้าที่ และมีส่วนร่วมเสมอ

๒. ทัศนคติ (Attitude) ต้องปรับทัศนคติและสร้างความเข้าใจของบุคลากรทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาครัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายด้าน เพื่อการได้ข้อมูลทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและความคิดที่แตกต่างหลายด้าน ด้านเจ้าหน้าที่ภาครัฐผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีการปรับปรุงบทบาทและค่านิยมและต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องอดทนในการทำงานกับประชาชน เพราะต้องใช้ระยะเวลายาวนานอย่างต่อเนื่องในการมีส่วนร่วม และมีความจริงใจกับประชาชน และประชาชนเองก็ต้องทำความเข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วมด้วยเช่นกัน โดยมีทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ในกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน และเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมบรรลุเป้าหมายได้

<sup>๕๑</sup> สมลักษณ์ ไชยเสรีรัฐ พ.ต.อ.หญิง, การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจนครบาล, (บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙), หน้า ๑๔๒-๑๔๙.

อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อทั้งสองฝ่ายมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมแล้วความร่วมมือระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐก็จะพัฒนาอย่างก้าวหน้าต่อไป

๓. การเป็นตัวแทน (Representation) การคัดเลือกและการสรรหาตัวแทนจะต้องคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่ม ทุกฝ่ายเพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายทุกกลุ่มนั้นมีตัวแทนเข้าไปร่วมในการประสานผลประโยชน์ให้เกิดความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ต้องการด้วย โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ เช่น ทักษะความสามารถที่เกื้อหนุนกัน ความสอดคล้องของเทคโนโลยี วัตถุประสงค์ค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กร การตอบสนองซึ่งกันและกัน ความรับผิดชอบ ความมั่นคงด้านการเงินความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่น และกลุ่มที่เป็นตัวแทนต้องได้รับความน่าเชื่อถือจากกลุ่มหลายกลุ่มหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และสมาชิกที่เป็นตัวแทนต้องมีความรู้สึกที่จะต้องอาศัยซึ่งกันและกันซึ่งเป็นที่ต้องตระหนักถึงอีกปัจจัยหนึ่งด้วยเช่นกัน

๔. ความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) การมีส่วนร่วมต้องสร้างให้สมาชิกมีความจริงใจและเข้าใจในการเข้าร่วม และผลตอบรับที่ตามมาคือไว้วางใจและความเชื่อมั่นในองค์กร โดยการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจกันต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน กำหนดให้เป็นเป็นวัฒนธรรมและรูปธรรมขององค์กร ซึ่งการสร้างควมไว้วางใจกัน เชื่อถือ ศรัทธา เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมล้มเหลวหรือประสบความสำเร็จ การสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจอาจทำได้จากการดำเนินกิจกรรมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร นำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมา ในการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีการติดต่อระหว่างสมาชิกอย่างสม่ำเสมอบ่อยครั้ง และทำอย่างตั้งใจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายในองค์กรซึ่งเป็นที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของการร่วมมือซึ่งกันและกันเพื่อสร้างความสำเร็จ

๕. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information-sharing) สร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารทั้งด้านที่เป็นข้อเท็จจริงและด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความคาดหวัง ได้ถูกแสดงออกมาอย่างหลากหลายกลุ่มลึกและสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลายและตรงกับความต้องการมากขึ้น ผลที่ตามมาคือทำให้การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและการวางแผนดำเนินไปได้อย่างรอบรู้รอบคอบและรอบด้านยิ่งขึ้น โดยการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอในนโยบายที่ตนต้องการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นของหน่วยงานที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบายบางส่วนเกิดจากการศึกษาของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นประชาชนที่สนใจการมีส่วนร่วมกับนโยบายใดอาจไปขอความร่วมมือและข้อมูลจากบุคคลและองค์กรเหล่านั้น

๖. ฉันทามติ (Consensus) การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างฉันทามติโดยการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้าร่วม ในการหาวิธีแก้ไขปัญหายุ่งยากซับซ้อนร่วมกันหาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในทางสันติเป็นที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคมซึ่งทุกคนยินยอมเห็นพ้องต้องกันในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยเสาหลักของการมีส่วนร่วมที่ดีก็คือการที่ประชาชนสามารถที่จะร่วมมือกัน ลดความขัดแย้ง สร้างข้อตกลงที่มั่นคงยืนยาว การยอมรับระหว่างกลุ่ม และหาข้อสรุปร่วมกันได้ทุกฝ่าย แม้ว่าอาจจะมีความเห็นที่แตกต่างกันก็ตามก็ต้องสามารถที่จะ



ปรับความเห็นที่ต่างกัน โดยการเจรจาหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับกันอย่างสันติวิธีเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เห็นพ้องหรือฉันทามติร่วมกันได้ทุกฝ่าย

๗. การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) องค์กรกลางมีส่วนร่วมต้องสร้างให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในองค์กร คือ จะต้องจัดกิจกรรมที่ทำให้มีการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็นของกันและกันเป็นการสื่อสารแบบสองทาง (Two Ways Communication) ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติที่มีต่อกันและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่างผู้ที่เข้าร่วม สิ่งเหล่านี้จำเป็นว่าเป็นกลไกที่จะช่วยป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นหรือกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วก็จะเป็นกลไกที่ช่วยบรรเทาความขัดแย้งให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและรับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับทุกคน

๘. ความประสงค์หรือความมุ่งหมาย (Purpose) ต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นไป เพื่อจุดประสงค์อะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจว่าสมควรจะเข้าร่วมหรือไม่การมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้สมาชิกผู้เข้าร่วมได้เข้าใจตรงกันอย่างชัดเจนไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งขององค์กรอย่างเป็นเอกภาพทางความคิดเห็นและเอกภาพในการดำเนินกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่าต้องมีกิจกรรมเป้าหมายในการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม มีลักษณะและรูปแบบอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม ต้องระบุว่าในกิจกรรมแต่ละอย่าง มีกี่ขั้นตอนรวมทั้งขั้นตอนของกิจกรรมจะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนไหนบ้าง

๙. การประเมินผล (Appraisal) เนื่องจากการประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีระบบการประมวลผล และถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุดองค์กรที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม โปร่งใสและปราศจากทัศนคติส่วนตัวออกได้มากที่สุดถือว่าองค์กรนั้นใช้เครื่องมือนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรย่อมส่งผลถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์กรได้เหมือนกัน ซึ่งผลของการประเมินผลก็จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน เพื่อนำปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงาน (Performance Appraisal) จึงต้องเริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมควบคุม ร่วมบำรุงรักษาโครงการร่วมติดตาม ร่วมประเมินผล และกิจกรรมที่จัดทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

๑๐. ความโปร่งใส (Transparency) เนื่องจากการมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรมีส่วนร่วมให้มีความโปร่งใส ลดการทุจริตและข้อผิดพลาดของนโยบาย แผน โครงการลงได้ซึ่งความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร ประกอบด้วย ความไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการตรวจสอบ

๑๑. ความเป็นอิสระ (Independence) องค์กรการมีส่วนร่วมจะต้องมีการยอมรับความคิดเห็นของกัน และกันมีอิสระทางความคิด ความเป็นประชาธิปไตยโดยการให้เกียรติสมาชิกทุกคนในองค์กร การที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจจะเป็นปัจจัยให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันซึ่งเงื่อนไขและหลักการที่สำคัญของการมีส่วนร่วมประการหนึ่ง คือ ความสมัครใจหรือความเป็นอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมการบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการคุกคามการระดมและการว่าจ้างไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

๑๒. ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง (Onward-doing) เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดประสบการณ์การเรียนรู้ใหม่ความคิดใหม่ที่ท้าทายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นองค์กรการมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจะต้องเตรียมประชาชนให้มีความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมด้วยการให้ความรู้เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอในการสร้างความเข้าใจในบทบาทของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน รวมทั้งมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง เป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งบอกถึงความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในการก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและสังคม

๑๓. เครือข่าย (Network) การที่จะต้องมาทำความเข้าใจกัน ส่งเสริมให้มีการฝึกกำลังร่วมกันของทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในลักษณะเครือข่ายคือ มาฝึกกำลังกันเป็นหนึ่งเดียวที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อสร้างผลประโยชน์ในเชิงการทำงานร่วมในรูปกิจกรรม โครงการ แผนงานที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกันต้องฝึกกำลังขอความร่วมมือ หรือการทำกิจกรรมร่วมมือกันต้องอาศัยหลายองค์กรซึ่งเครือข่ายความร่วมมือกันของสมาชิก ผู้บริหาร และบุคคลในชุมชนเป็นหลักจากวิธีการคิด โดยเครือข่ายความร่วมมือนั้นจำเป็นต้องให้มีตัวแทนของประชาชนมาพบปะพูดคุยเพื่อก่อตัวและกล่าวถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพราะฉะนั้น เครือข่ายการมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่มหรือเชื่อมโยงองค์กรการมีส่วนร่วมกับสมาชิก ประชาชนและกลุ่ม/องค์กรต่างๆในชุมชนเข้าด้วยกัน โดยมีรูปแบบการมีส่วนร่วมความสัมพันธ์ในแนวราบขององค์กรการมีส่วนร่วมกับชุมชนให้เป็นกระบวนการส่งเสริมสนับสนุนประชาชนสามารถพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยอาศัยเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการทำงานของคนในชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาส่วนรวมของคนและในชุมชนซึ่งการดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนต่อไป

กล่าวโดยสรุป แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ภาครัฐและประชาชนรับรู้ปัญหาและเข้าใจกันดีขึ้น เราควรเริ่มต้นด้วยการสร้างสำนึก จากนั้นจึงสรรหาตัวแทนของแต่ละกลุ่มเพื่อประสานประโยชน์ และสร้างความเข้าใจให้มีความจริงใจในการเข้าร่วม การทำกิจกรรมใดๆ จะต้องกำหนดความประสงค์ให้ชัดเจน และต้องมีระบบประเมินผลจากกระบวนการเพื่อเกิดความโปร่งใส อีกทั้ง เราควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และเมื่อมีผลสำเร็จในการทำงานภายในองค์กรแล้ว จะต้องมองหาพันธมิตรและสร้างเครือข่ายเพื่อฝึกกำลังร่วมกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่อง

### ๒.๓.๗ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายระดับ โดยเริ่มตั้งแต่ระดับการแจ้งให้ประชาชนทราบการดำเนินโครงการหลังจากที่ผู้บริหารได้ตัดสินใจให้ดำเนินการแล้ว จึงจะจัดให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเช่น การให้ประชาชนมาร่วมในการปลูกป่า เก็บขยะ ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้ประชาชนอาจไม่ได้ร่วมคิดเลยก็ได้แต่เข้ามาช่วยในขั้นตอนการดำเนินโครงการ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและสามารถพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ในอนาคต การเข้าใจในเรื่องระดับการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องสำคัญ มีนักวิชาการได้เสนอตัวแบบการมีส่วนร่วมดังนี้

ออร์ทัย กักผล<sup>๘๒</sup> ได้นำตัวแบบขั้นบันไดของ Armstein ในการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder ofizen Participation) ซึ่งเป็นตัวแบบที่ได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่อง ได้แบ่งบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น ๘ ชั้น ประกอบด้วย

- ๑) ขั้นการควบคุม (Manipulation)
- ๒) ขั้นการรักษา (Therapy)
- ๓) ขั้นการให้ข้อมูล (Informing)
- ๔) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation)
- ๕) ขั้นการปรึกษาหารือ (Placation)
- ๖) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)
- ๗) ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power)
- ๘) ขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control)

โดยระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้นสะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น สำหรับ Armstein นั้น ขั้นบันไดที่ ๑ และ ๒ ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย หรือที่เรียกว่า nonparticipation ส่วนขั้นที่ ๓ ถึงขั้นที่ ๕ เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ขั้น ๖, ๗ และ ๘ ถือว่าประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจหรือเรียกว่า Citizen Power จากตัวแบบนี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership) จึงจะเป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

### ๒.๓.๘ ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ IAP2

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่เสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation หรือ IAP2) แบ่งออกเป็น ๕ ระดับ ซึ่งสะท้อนหลักการเดียวกับของ Armstein คือ ยิ่งระดับสูงขึ้น ยิ่งแสดงถึงอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารและการตัดสินใจมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนมี ๕ ระดับ ดังนี้

<sup>๘๒</sup> ออร์ทัย กักผล, คู่คิด คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น, หน้า ๑๙-๒๖.

๑) การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน (Empower) ระดับนี้เป็นการให้บทบาทสูงสุดแก่ประชาชน โดยประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบที่รู้จักกันดี เช่น การลงประชามติ หรือสภาเมือง ซึ่งสะท้อนถึงความยินยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชน หรือชุมชน การมีส่วนร่วมในระดับนี้ต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชน เช่น การให้ข้อมูลที่ครอบคลุม การเสริมทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูลและการตัดสินใจที่มีคุณภาพ

๒) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ระดับนี้ให้บทบาทสูงแก่ประชาชน โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนในการตัดสินใจอย่างสูง รูปแบบเช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หรือคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน การตัดสินใจที่ออกมาจะเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งอาจนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้ามามีบทบาทในองค์กรตัดสินใจ

๓) การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท (Involve) ระดับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนในทางเลือกต่างๆ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ใกล้เคียงกับการร่วมมือ แต่มีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่า การตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น ตัวอย่างเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการตั้งคณะทำงานภาคประชาชน

๔) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น (Consult) ระดับนี้ให้ประชาชนมีบทบาทในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้ให้ข้อมูล แต่การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมเช่น การสำรวจความคิดเห็น หรือการประชุมสาธารณะ ปัจจุบันกฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้น้อย

๕) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) นี้คือระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนมีน้อยมากเพียงรับทราบข้อมูลที่เกิดขึ้น ระดับนี้สะท้อนถึงความล่าสมัยในการบริหารงาน แต่ก็ยังสำคัญที่จะต้องให้ข้อมูลที่ครบถ้วนและเพียงพอแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน IAP2 ช่วยในการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการแบ่งเป็น ๕ ขั้นตอนช่วยให้เห็นความแตกต่างของแต่ละระดับ และใช้ภาษาทางบวก เช่น การเสริมอำนาจ แทนที่จะเป็นการควบคุม ซึ่งสะท้อนถึงอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน

### ๒.๓.๙ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ<sup>๘๓</sup> ได้เสนอหลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ทำให้เกิดความสำเร็จ ๕ ประการ ดังนี้

๑. ภาวะผู้นำที่จะสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาและความร่วมมือร่วมใจในการทำงานที่มีความสอดคล้องกัน ซึ่งต้องมีวิสัยทัศน์ในเชิงกลยุทธ์ความซื่อสัตย์สุจริตและเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

๒. การสร้างค่านิยมในการทำงานกันอย่างเหนียวแน่น จึงจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรภาพอย่างแท้จริง

๓. การพัฒนาปรับปรุงการทำงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดการปรับกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง

๔. การจัดทำฐานข้อมูลสมาชิกเครือข่ายเพื่อใช้ในการติดต่อประสานงาน และมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

๕. การสร้างช่องทางในการติดต่อสื่อสาร และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน

สำนักมาตรฐานการศึกษา สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏกระทรวงศึกษาธิการ สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๒ ประการ คือ

๑. การจัดกระบวนการเรียนรู้สามารถทำได้ดังต่อไปนี้

๑.๑ จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของประชาชนเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในเรื่องประเด็นต่างๆ

๑.๒ จัดเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาภายในชุมชนและระหว่างองค์กรต่างๆ กับประชาชน

๑.๓ จัดอบรมทักษะเฉพาะด้านต่างๆ เพื่อการพัฒนาทักษะ

๑.๔ ลงมือปฏิบัติจริง

๑.๕ สรุบบทเรียนและถ่ายทอดประสบการณ์ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสม

๒. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความสามารถที่มีจะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหา หรือกิจกรรมการพัฒนาได้ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธีดังนี้

๒.๑ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชน

๒.๒ สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง

๒.๓ แลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินการร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

<sup>๘๓</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. ๑๕๕๑-๒๕๕๕. [http://opdc.go.th//special.php?spc\\_id=2&content\\_id=156](http://opdc.go.th//special.php?spc_id=2&content_id=156), (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖)

### ๒.๓.๑๐ กรรมวิธีในการมีส่วนร่วมของประชาชน

โกวิท พวงงาม<sup>๔๔</sup> ได้เสนอว่า กรรมวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถดำเนินการด้วยวิธีดังต่อไปนี้

๑. การเข้าร่วมประชุมอภิปราย เป็นการเข้าร่วมหรือเนื้อหาสาระของแผนงานหรือโครงการพัฒนาเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชน

๒. การถกเถียง เป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งตามแนวทางประชาธิปไตยเพื่อให้ทราบผลต่างๆ ทั้งผลดีและผลเสีย โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่มีผลกระทบ ทั้งทางบวกและทางลบต่อความเป็นอยู่ของเขา

๓. การให้คำแนะนำปรึกษากับประชาชนต้องเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการบริหารโครงการ เพื่อให้ความมั่นใจว่ามีเสียงของประชาชนที่ถูกผลกระทบ เข้ามีส่วนร่วม รับรู้และร่วมในการตัดสินใจและการวางแผนด้วย

๔. การสำรวจ เป็นวิธีการมีส่วนร่วมให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างทั่วถึง

๕. การประสานงานร่วม เป็นวิธีการที่ให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนของกลุ่มเข้าไปเป็นแกนนำในการบริหารหรือจัดการ

๖. การจัดทัศนศึกษา เป็นการให้ประชาชนได้เข้าร่วมสอบข้อเท็จจริง ณ จุดดำเนินการ ก่อนให้มีการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง

๗. การสัมภาษณ์หรือพูดคุยกับผู้นำอย่างไม่เป็นทางการ รวมถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

๘. การไต่สวนสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎ ระเบียบในประเด็นต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม

๙. สานสาธิต เป็นการใช้เทคนิคทุกรูปแบบในการสื่อสาร เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงและชัดเจนอันจะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วม

๑๐. การรายงานผล ให้ประชาชนได้เปิดโอกาสทบทวนและสะท้อนผลการตัดสินใจต่อโครงการอีกครั้ง หากมีการเปลี่ยนแปลงจะได้แก้ไขได้ทันที่

กล่าวโดยสรุป การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อความสำเร็จของโครงการหรือกิจกรรมสามารถแบ่งออก คือ ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และความซื่อสัตย์ การมีผู้นำที่มีความเชื่อมั่นและความซื่อสัตย์สามารถสร้างความเชื่อมั่นและความร่วมมือในทีมงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์และพฤติกรรมที่สร้างความไว้วางใจและความเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การสร้างค่านิยมในการทำงานร่วมกัน การสร้างความเข้มแข็งในความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสมาชิกในทีมจะเสริมสร้างความมั่นใจและความสัมพันธ์ที่ดี การพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงาน: การพัฒนาและปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ในการทำงาน การจัดทำฐานข้อมูลและเครือข่ายสมาชิก การสร้างฐานข้อมูลและเครือข่ายสมาชิกที่มีปฏิสัมพันธ์กันสามารถเพิ่มความสามารถในการสื่อสารและประสานงาน การสร้างช่องทางสื่อสารและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การ

<sup>๔๔</sup> โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๐), หน้า ๑๘.

สร้างช่องทางสื่อสารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสและสภาวะที่เหมาะสมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน

### ๒.๓.๑๑ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

อรทัย ก๊กผล<sup>๘๕</sup> ได้ทำการวิจัยปัญหาการจัดอันดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการรางวัลพระปกเกล้าประจำปี ๒๕๔๕ ด้านความเป็นเลิศของความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน และศึกษาภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานใดก็ตามเป็นสิ่งที่ยังประสงค์ เนื่องจากมีคุณประโยชน์หลากหลายประการ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประโยชน์ดังนี้

๑. การเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นจะช่วยให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วนและรอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจที่กระทบกับประชาชนโดยตรง

๒. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจได้รับการยอมรับและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น รับทราบข้อมูลและคำอธิบายต่าง ๆ จะช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินโครงการและทำให้การนำโครงการไปสู่การปฏิบัติรวดเร็วขึ้น ตัวอย่างเช่น โครงการของภาครัฐที่เร่งการตัดสินใจหรือปกปิดข้อมูล มักจะประสบปัญหาหากประชาชนทราบภายหลังและต่อต้าน ซึ่งบางโครงการอาจล่าช้าเป็นปี ๆ หรือกลายเป็นอนุสาวรีย์ร้างที่ไม่ได้รับการดำเนินการ

๓. การสร้างฉันทามติ การสร้างฉันทามติในสถานการณ์ปัจจุบันอาจเป็นเรื่องยาก เนื่องจากสังคมเรามีความหลากหลายและแตกต่างทางความคิด การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ความแตกต่างนั้นได้มีการแลกเปลี่ยน กลไกการมีส่วนร่วมอาจช่วยป้องกันความขัดแย้ง แต่ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้น การจัดการความขัดแย้งอาจต้องเข้ามาแทน การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองและเพิ่มความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

๔. ความร่วมมือในการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จจะทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

๕. การทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิด สร้างความสัมพันธ์ที่ดี และสร้างความรู้สึกว่าคุณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของประชาชนไม่ใช่ของนักการเมืองเท่านั้น ผู้บริหารท้องถิ่นที่ใกล้ชิดจะไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชนและตอบสนองต่อความกังวลเหล่านั้น

๖. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

๗. การเพิ่มความสนใจในประเด็นสาธารณะ การมีส่วนร่วมช่วยเพิ่มทุนทางสังคม และเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

<sup>๘๕</sup> อรทัย ก๊กผล, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*, อ่างแล้ว, หน้า

กล่าวโดยสรุป ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจสามารถสรุปคือ เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเสริมความเป็นมาตรฐานและความครบถ้วนของข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งจะช่วยลดความเป็นอยู่ของข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์หรือที่ไม่เป็นประโยชน์ ลดค่าใช้จ่ายและเวลา การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยลดความขัดแย้งและความล่าช้าในการดำเนินการ ทำให้โครงการเสร็จสมบูรณ์และได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายได้เร็วขึ้น สร้างฉันทามติและลดความขัดแย้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยในการสร้างฉันทามติและลดความขัดแย้งในการตัดสินใจของรัฐบาล สร้างความเชื่อมั่นและรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้พวกเขารู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้โครงการประสบความสำเร็จ สร้างความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารและประชาชน พัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยในการศึกษาและเสริมความรู้และทักษะของพวกเขาในการตัดสินใจและการเป็นผู้นำ เพิ่มความสนใจในประเด็นสาธารณะ การมีส่วนร่วมช่วยเสริมสร้างความสนใจในประเด็นสาธารณะและสนับสนุนการเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักประชาธิปไตย

### ๒.๓.๑๒ ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา<sup>๕๖</sup> การที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมมีหลายสาเหตุ โดยจำแนกปัญหาได้ ๖ สาเหตุดังนี้

#### ๑. ปัญหาจากฝ่ายที่ควรให้เข้าร่วม (ฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายผลิต)

๑.๑ ฝ่ายที่เคยทำอะไรเพียงกลุ่มเดียวหรือคนเดียวแล้วควรให้ฝ่ายอื่นๆ มีส่วนร่วมด้วย อาจเนื่องมาจาก

๑) ไม่เคยชิน เพราะทำให้ตนขาดความสะดวก ขาดความเป็นส่วนตัว การใช้ภาษาพูดเป็นภาษาอังกฤษฝ่ายเกษตรจึงฟังไม่รู้เรื่อง

๒) ทำให้ฝ่ายอื่นๆ มาเห็นพฤติกรรมการทำงานของตนหรือฝ่ายตน

๓) ไม่เห็นความจำเป็น เจ้าหน้าที่ไม่เห็นความจำเป็นที่ให้ฝ่ายอื่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

๔) คิดว่าฝ่ายอื่นไม่มีความรู้เพียงพอ

๕) คิดว่าฝ่ายอื่นด้อยกว่าฝ่ายตน

๖) การยึดถือระบบอุปถัมภ์

๗) มองเห็นว่าฝ่ายอื่น (ราษฎร) เหมือนเป็นวัตถุที่ไม่มีชีวิตจิตใจ จึงคิดว่าจะให้เขามาร่วมหรือไม่ให้ก็แล้วแต่

๘) พิจารณาวามีตัวแทนของลูกค้านำมาร่วมแล้ว แต่ไม่คำนึงถึงผู้ที่เข้ามาร่วมมักเป็นบุคคลที่ไม่ใช่ตัวแทนทั้งหมดของลูกค้า

<sup>๕๖</sup> นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและ กรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (เชียงใหม่: สิริลักษณ์การพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๒๓-๒๗.



๙) มักให้ชาวบ้านเข้าร่วมด้วย โดยชาวบ้านมีส่วนเสียประโยชน์มากกว่าได้แล้ว  
จ่ายเงินชดเชยที่บางโครงการจ่ายน้อยไป หรือจ่ายไปชาวบ้านเอาไปจ่ายฟุ่มเฟือยจนไม่นานชีวิตก็แย่  
กว่าเดิม

## ๒. ฝ่ายที่ควรจะมีส่วนร่วม

๒.๑ ไม่ทราบเรื่องการให้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยหรือไม่ทราบว่ามีการมีกิจกรรมนั้น

๒.๒ กลัวว่าเข้าไปมีส่วนร่วมแล้วจะเสียเวลาหรือเกิดความขัดแย้งหรือเสีย  
ผลประโยชน์

๒.๓ ไม่ทราบว่าจะได้เข้าร่วมได้อย่างไร เนื่องจากไม่เคยได้พูดคุยกันอย่างเสมอภาค

๒.๔ กลัวว่ามีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม

๒.๕ เชื่อว่าการเข้าไปร่วมไม่จำเป็นสำหรับตน

๒.๖ เข้าไปร่วมแล้วไม่ได้รับการยอมรับ

๒.๗ มีอคติเป็นส่วนตัว อาจไม่มั่นใจในความสามารถของตนหรือมีบทเรียนที่ไม่ดีใน

อดีต

๒.๘ รู้สึกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทำตามสัญญาหรือไม่ให้ความเป็นธรรม

๒.๙ การมีส่วนร่วมเป็นไปไม่เท่าเทียมกัน

๒.๑๐ อยากเข้าไปมีส่วนร่วม แต่มีแรงเสียดทานจากสังคมรอบข้าง

๒.๑๑ เข้าไปร่วมด้วยแล้วแต่ยึดประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

## ๓. ปัญหาจากทั้งสองฝ่าย

๓.๑ ต่างฝ่ายต่างไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายอื่นมีส่วนร่วม

๓.๒ การไม่ชอบรวมกลุ่มหรือไม่ชอบทำงานเป็นทีม ทั้งฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสีย  
ประโยชน์ไม่ชอบรวมกลุ่ม

๓.๓ ชาวบ้านบางคนเห็นแค่ประโยชน์ส่วนตน

๓.๔ ปัญหาจากการเอาเปรียบของแต่ละฝ่าย

## ๔. ปัญหาจากหลักการที่ยึดถือต่างกัน

๔.๑ ความขัดแย้งไม่ร่วมมือมีรากฐานจากปรัชญาแนวคิดและทิศทางการพัฒนาที่  
ต่างกัน

๔.๒ การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ต้องมาจากพื้นฐานความสัมพันธ์เชิง  
อำนาจที่เท่าเทียมกัน

๔.๓ การบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจจะไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

๔.๔ มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ทำให้ฝ่ายที่ได้รับประโยชน์พยายามปกป้องประโยชน์

นั้นๆ

## ๕. ปัญหาจากการสื่อสารการเข้าใจไม่ดีพอ

๕.๑ การมีส่วนร่วมจะเริ่มขึ้นเมื่อประชาชนได้รับข่าวสาร

๕.๒ การมีส่วนร่วมจะเพิ่มไปยังบุคคลกลุ่มต่างๆ มากขึ้น

๕.๓ ขาดข้อมูลพื้นฐานอย่างเพียงพอ ควรจำแนกประชาชนในท้องถิ่นเป็นกลุ่ม

ผู้สนใจแต่ละเรื่องให้ชัดเจน

๕.๔ การขาดข้อมูลอย่างเพียงพออาจทำให้การแสดงความคิดเห็นเป็นไปได้โดยใช้อารมณ์

๖. การใช้วิธีการยังเป็นไปไม่เหมาะสมพอ

๖.๑ การเริ่มโครงการต้องเริ่มที่ตัวปัญหาแล้วให้ประชาชนเข้ามาร่วมกับปัญหานั้น โดยร่วมอภิปรายแล้วกำหนดวิธีแก้ไข

๖.๒ การแสดงความคิดเห็นไม่ควรเป็นการพูดในที่ประชุมเพียงอย่างเดียว เพราะอาจมีผลกระทบต่อผู้ให้ความเห็นหรือครอบครัวและอาชีพของบุคคลนั้นๆ

๖.๓ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐบาลให้มากขึ้น

๖.๔ การมีส่วนร่วมต้องให้เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แสดงความคิดเห็นได้โดยเท่าเทียมและอยู่บนพื้นฐานที่เคารพซึ่งกันและกัน

๖.๕ ไม่ระบุให้ชัดเจนว่าจะให้ฝ่ายใดมีส่วนร่วมแค่ไหนเพียงใดและอย่างไร ให้เหมาะสมแต่ละโครงการ

๖.๖ ให้โอกาสเข้าร่วมในสถานที่และเวลาที่ ไม่เหมาะสม ทำให้ประชาชนที่ไม่สะดวกแก่การเข้าร่วมได้จึงไม่เข้ามามีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของหน่วยงานภาครัฐมีเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ที่ต้องคำนึงถึง ซึ่งรวมถึงความพร้อม ความเต็มใจ ความผูกพันกับท้องถิ่น และวัฒนธรรม รวมทั้งความกระตือรือร้นของประชาชนในการเข้าร่วม อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคส่วนใหญ่ในการดำเนินโครงการอาจเกิดจากขาดความตระหนักและความรับผิดชอบของประชาชนต่อส่วนรวมและระบบการบริหารราชการที่มีความไม่เป็นกระจาย ทำให้เจ้าหน้าที่ราชการมองว่าประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์เท่านั้นและสามารถใช้อำนาจหรือกฎหมายในการแก้ไขปัญหาได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนั้น

## ๒.๔ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (Property System)

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้ มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งตามกฎหมายของประเทศไทยนั้น หากพิจารณาตามประเภทของผู้มีสิทธิในที่ดินย่อมแบ่งสิทธิในที่ดินของรัฐ และของเอกชน แต่หากพิจารณาตามสาระของสิทธิ ย่อมแบ่งได้เป็นกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง อย่างไรก็ตามในงานวิจัยชิ้นนี้ จะทำการพิจารณาโดยเน้นเนื้อหาสาระของสิทธิในที่ดินมากกว่ารูปแบบของผู้ถือครอง จึงขอนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีในเรื่องสิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้

### ๒.๔.๑ การกำเนิดระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน (พ.ศ.๒๕๐๙-๒๕๔๔)

๑) การก่อกำเนิดระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือที่ดิน การยกเลิกระบบแรงงานในสมัยรัชการที่ ๕ ส่งผลให้ทรัพยากรแรงงานไม่มีราคาหรือหมดความสำคัญลงเมื่อเทียบกบทรัพยากรที่ดินที่มีราคาและมีความสำคัญมากขึ้น จนทำให้รัฐที่ปกครองใน ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต้องสถาปนาอำนาจการจัดการและควบคุมเหนือทรัพยากรที่ดินการขยาย พื้นที่ปลูกข้าวเพื่อตอบสนองความต้องการในเชิงพาณิชย์ทำให้ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าและเป็นสินค้าประเภทหนึ่ง ทั้ง

พระมหากษัตริย์ ขุนนาง และชาวนาชาวไร่รายย่อยต่างเข้าแข่งขัน เพื่อครอบครองและควบคุมที่ดิน โดยเฉพาะบริเวณที่อยู่ในโครงการชุดคลอง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๓๙๓ เป็นต้นมาการชุด คลองมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะได้กรรมสิทธิ์ ส่วนบุคคลในการครอบครองที่ดินสองฝั่งคลอง ความต้องใน ที่ดินที่เพิ่มขึ้น ส่งผลต่อมุมมองที่เปลี่ยนไปของประชาชนเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน โดยเริ่มเกิดต้องการในเอกสารสิทธิ์ตามแบบตะวันตก ทักษะหรือค่านิยมในที่ดินที่มีมูลค่านั้นได้เริ่มก่อตัวขึ้นจริงๆ ในสมัยรัชการที่ ๔ แล้วภายใต้การลงนามในสนธิสัญญาบาวริง รวมถึงการจัดโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเป็นการจัดระบบที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทั้งหลายว่าเป็นของรัฐ รัฐต้องเป็นผู้ใช้ผู้ควบคุม<sup>๘๗</sup>

แม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของประชาชน รวมทั้งชาวต่างประเทศในช่วงรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายรวมทั้งในทางกฎหมายก็เริ่มแสดงให้เห็นว่าสิทธิในที่ดินทำกินสามารถเปลี่ยนเป็นกรรมสิทธิ์ที่สามารถซื้อขายกันได้แต่ทว่ารัฐบาลในขณะนั้นยังไม่ได้แก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองกรรมสิทธิ์อย่างเป็นทางการส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทั้งระหว่างรัฐกับบุคคลและบุคคลกับบุคคล กระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๔๔ รัฐบาลได้ตั้งกรมที่ดินขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสำรวจที่ดิน การออกกฎหมายที่ดิน และการใช้เอกสารสิทธิ์ในที่ดินตามระบบปัจเจกแบบตะวันตกที่มีความเป็น ระบบมากขึ้น โดยมีการประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.๒๔๔๕ ซึ่งเป็นการรวบรวมแก้ไขปรับปรุงประกาศ ต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินที่ได้ออกใช้มาแล้วตั้งแต่พ.ศ.๒๔๔๓ ได้กำหนดเอกสารสิทธิ์ส่วนบุคคลประเภทต่างๆ ได้แก่

(๑) ตราแดง เป็นใบสำคัญสำหรับอนุญาตให้ทำนาบนที่ดิน มีอายุ ๙ ปี และใช้เป็นคู่มือสำหรับ เก็บอากรค่านาประเภทนาโคโค

(๒) ตราจอง เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน และต้องใช้ที่ดินนั้นๆ ทำนาภายใน ๓ ปี พ้นจากช่วงเวลานี้แล้วให้ขาดประโยชน์ในแผ่นดิน ตราจองมักใช้กับนาประเภทนาฟางลอย และเป็น คู่มือสำหรับเก็บอากรค่านาด้วย

(๓) ใบเหยียบย่ำ เป็นใบอนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน กำหนดเป็นผู้ออกให้ต่างจาก ๒ ประเภทแรก ที่ข้าหลวงกรมนาออกให้เพื่อใช้เก็บค่านา

(๔) โฉนดสวนข้าหลวงเดินสวนเป็นผู้ออกกำหนดอัตราค่าอากรสวนจากต้นไม้อายุ ๓ ปี ขึ้นไป

(๕) โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญออกให้สำหรับที่สวนผลไม้ล้มลุก

(๖) หนังสือสำคัญ สำหรับที่บ้านเป็นหนังสือสำคัญกำกับที่อยู่อาศัย และที่ให้สร้างบ้านได้ นอกจากนั้น ยังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน การรังวัดที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนที่ดิน กรรมสิทธิ์ในที่ดิน การแก้ไขทะเบียนโฉนด การโอน การรับมรดก และกำหนดว่าผู้ถือเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การที่รัฐบาลตราประกาศออก โฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๕ นับว่าเป็นรากฐานสำคัญในการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนเป็น ครั้งแรกจากเดิมที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ต่อมาในช่วงหลังสมัยรัชการที่ ๕ การให้ความยอมรับระบบ

<sup>๘๗</sup>เบญจพรพรณ ชินวัตร และคณะ, ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ระหว่างรัฐกับประชาชน, (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๓๕), หน้า ๑๔๖.

กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลได้ดำเนินเรื่อยมาเห็นได้จากการตราประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๙ พระราชบัญญัติที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ กฎหมายเหล่านี้ตั้งอยู่บนหลักการของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ และเอกชน อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ดินฉบับใหม่ในช่วงปลายสมัย รัชการที่ ๕ ครอบคลุมเฉพาะที่ดินในกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่วนพื้นที่รอบนอกนั้นรัฐบาลยอมให้ชาวนาชาวไร่ จับจองที่ดินและตั้งหลักปักฐานได้โดยเสรี<sup>๘๘</sup>

๒) การก่อกำเนิดระบบกรรมสิทธิ์รัฐเหนือที่ดิน ชื่อเรียกร้องสำคัญประการหนึ่งของประเทศยุโรปตะวันตกต่อรัฐบาลกรุงเทพฯคือ การกำหนด เขตแดนของประเทศให้มีความชัดเจนและแน่นอน เนื่องจากในทัศนะของประเทศเหล่านี้มองว่าอาณาเขตที่แน่นอนเป็นส่วนหนึ่งของการสถาปนาอำนาจอธิปไตย แต่สำหรับรัฐบาลกรุงเทพฯนั้น การแบ่งเขตเป็นเรื่องที่แปลกใหม่จึงไม่ได้ตอบสนองในทันที ยิ่งไปกว่านั้นบรรดาเจ้าเมืองและเจ้านายท้องถิ่นในเขตป่า เขาภาคเหนือที่มีรายได้จากการค้าถือว่าการขีดเส้นเขตแดนที่ชัดเจนจะก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้า จนถึง พ.ศ.๒๔๒๐ ในรัชการที่ ๕ ทรงนำระบบรัฐที่มีเขตแดนชัดเจนเข้ามาแทนระบบการสร้างอำนาจทางการเมืองแบบหลวมๆ เพื่อขยายขอบข่ายการควบคุมเหนือพื้นที่ที่ขีดเส้นแดนไว้และป้องกันลัทธิอาณานิคมของประเทศตะวันตกเป็นกระบวนการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial Sovereignty) พร้อมกระบวนการสร้างอำนาจเหนือพื้นที่และตามมาด้วยการอ้างสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรในเขต แดน กำหนด การเริ่มต้นกำหนดเขตแดนเพื่ออ้างสิทธิในการจัดการทรัพยากรที่ดินจึงเกิดขึ้น การเวนคืนที่ดินจากประชาชนเริ่มมีมากขึ้นภายใต้กระแสของการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ อาทิ การขุดคลอง การสร้างทางรถไฟ ฯลฯ อีกทั้งในส่วนต้นของร่างพระราชบัญญัติที่ดินซึ่งตราขึ้นในสมัยรัชการที่ ๕ เพื่อ คลี่คลายข้อพิพาทสิทธิเหนือที่ดินของประชาชนแต่กลับสร้างความชอบธรรมให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินเพียงผู้เดียวตั้งที่ว่า “ลักษณะแลเหตุการณ์ของพระราชบัญญัติที่ดินนี้ ๑) ความประสงค์ของ พระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อจะได้จัดลักษณะที่ดิน คงให้เป็นที่อยู่แห่งพระเจ้าอยู่หัว แพบทั้งสิ้นผู้รับโฉนด ตราสารหวงห้ามที่ดินไว้อาไศยฤๅทำการเพราะปลูก เป็นผู้ถือที่ดินมีอำนาจหวงห้าม และส่งต่อกันได้ในเวลาที่เสียอากรค่าที่เสมออยู่เท่านั้น ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน”<sup>๘๙</sup>

นอกจากที่ดินทรัพยากรประเภทที่รัฐสมบูรณาสิทธิราชย์ให้ความสำคัญคือพื้นที่ป่าซึ่งสัมพันธ์กับการขยายอำนาจของรัฐโดยเฉพาะเขตพระราชวังทางภาคเหนือเดิมอำนาจการควบคุมและจัดสรรประโยชน์ในเรือของทรัพยากรป่าเป็นของเจ้าผู้ครองนคร ผลประโยชน์จากการขอสัมปทานป่าของ ๑๓ บริษัทประเทศตะวันตกจึงตกอยู่กับเจ้าผู้ครองนครมากกว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง ต่อมาเมื่อมีการออก พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ.๒๔๑๑ และการลงนามของรัฐบาลในสนธิสัญญาเชียงใหม่กับประเทศ อังกฤษพร้อมกับการแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ประจำที่เชียงใหม่เพื่อดูแลการป่าไม้ นั้น นับว่าเป็นการเข้าไป ควบคุมการทำป่าไม้สักทางภาคเหนือของรัฐบาลกลาง พร้อมทั้งยัง

<sup>๘๘</sup>อนุสรณ์ อุณโณ, *ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมเกษตรกรรมยั่งยืน*, (กรุงเทพมหานคร : เจ แอนด์ เจ กราฟฟิคส์, ๒๕๔๗), หน้า ๗๖-๘๒.

<sup>๘๙</sup> บวรวิทย์ เจริญสิน, “การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม,” *ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต*, (สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๖), หน้า ๓๑-๓๙.

สามารถลดทอนอำนาจของเจ้าผู้ครอง เป็นการสถาปนาสิทธิและอำนาจเหนือทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ<sup>๙๐</sup>

๓) ระบบกรรมสิทธิ์และระบบการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นตามประเพณี ระบบกรรมสิทธิ์และระบบการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นตามประเพณีของชุมชนท้องถิ่นมีลักษณะร่วมที่สำคัญบางประการ คือ ประการแรก เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่รับรองโดยความสัมพันธ์ภายในชุมชน มากกว่าจะเป็น เอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย กรณีภาคเหนือในการบุกเบิกจับจองที่ดินเครือญาติจะรวมกลุ่มกันเข้าไปแผ้ว ถางตัดฟันต้นไม้แล้วทำให้เป็นที่น่าสังเกตควมมีรอยแผ้วถางหรือไม่ หรือหากมีต้นไม้อย่างมะม่วง ขนุน ปลูกอยู่ก่อนแล้วแสดงว่าเป็นที่บุกเบิกมีเจ้าของก็จะเสี่ยงไปจับจองที่อื่นโดยการแผ้วถางแล้วปลูกเป็นเครื่องหมายในการจับจอง

ประการที่สอง ระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับสิทธิการใช้ประโยชน์มากกว่าสิทธิการถือครอง เช่น ในสังคมชานาภาคเหนือ เดิมนอกจากประธานของสิทธิ ไม่ใช่ปัจเจกบุคคลของแต่ละเป็นครัวเรือน สิทธิครัวเรือนเหนือที่ดินไม่ใช่สิทธิการถือครองแต่เป็นสิทธิการใช้ ประโยชน์ โดยชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและรับรองสิทธิการใช้ของครอบครัว หาก ครอบครัวใดเล็กใช้ที่ดินผืนใดที่ดินผืนนั้นก็จะตกเป็นของชุมชนหรือส่วนรวมเพื่อเปิดโอกาสให้ สมาชิกในชุมชนเข้ามาใช้ประโยชน์ต่อ

ประการที่สาม แม้ได้สิทธิการใช้ประโยชน์ส่วนบุคคล แต่การตัดสินใจจะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างไร วิธีใด ไม่ได้ขึ้นเฉพาะอำนาจของปัจเจกบุคคลเพียงลำพัง หากแต่ขึ้นกับอำนาจของส่วนรวมในระดับต่างๆ ในสังคมชานาที่ลุ่มเขตลำพูน นอกจากกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของครัวเรือนไม่ใช่ ของปัจเจกบุคคลตามที่ระบุในเอกสารสิทธิ์ของทางราชการ การที่สมาชิกครัวเรือนแต่ละรายจะใช้ที่ดิน อย่างไรขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของครัวเรือนโดยรวมมิใช่เฉพาะสมาชิกรายนั้นๆ

ประการที่สี่ นอกจากระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ทรัพยากรท้องถิ่นส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้ระบบ กรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน (Communal Property System) ซึ่งแม้จะถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวม (Common Property) ประเภทหนึ่ง แต่ก็ต่างจากทรัพย์สินส่วนรวมประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะ เป็นทรัพย์สิน สาธารณะซึ่งทุกคนมีสิทธิใช้ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ เพราะระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชน ชุมชนเป็นทั้งผู้ใช้ และผู้จัดการ

ประการที่ห้า ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมเหนือทรัพยากรท้องถิ่นมีลักษณะเป็นทางสังคมเพราะการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ วางอยู่บนระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับ และปฏิบัติสืบเนื่องกันมา เช่น ของหน้าหมู่บ้านเป็นมรดกตกทอดจาก ปู่-ยา ตา-ยาย ซึ่งลูกหลานต้องร่วมกันรักษาและต้องใช้ประโยชน์ตามกฎหมายเกณฑ์และประเพณีที่ตกลงกัน ซึ่งเน้นหลักประโยชน์ส่วนรวมและ ความเป็นธรรม

ประการที่หก ระบบกรรมสิทธิ์ประเภทต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด หากแต่ดำรงอยู่ร่วมกันหรือเหลื่อมซ้อนกันเสมอ ทรัพยากรประเภทหนึ่งๆ จึงมักมีระบบกรรมสิทธิ์หลายระบบดำรงอยู่ร่วมกันในเวลาเดียวกันหรือที่เรียกว่า สิทธิเชิงซ้อน ซึ่งหมายถึงการอยู่ร่วมกันของสิทธิของหน่วยสังคมหลายๆ หน่วยบนพื้นที่เดียวกัน เช่น ที่นาประกอบด้วยสิทธิปัจเจกใน

<sup>๙๐</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๓-๘๘.

ฐานะเป็นเจ้าของ และสิทธิการใช้ถือเป็นสิทธิหน้าหมู่ของชุมชน เจ้าของที่นามีสิทธิในต้นข้าว แต่สัตว์จำพวก ปลา หอย ปู ฯลฯ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในนาเป็นสิทธิหน้าหมู่ที่สมาชิกในชุมชนรายอื่นสามารถจับได้

หลังจากสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา รัฐได้นำแนวคิดการผูกขาดการจัดการทรัพยากรแบบตะวันตกที่ยอมรับเฉพาะทรัพย์สินของรัฐยกเอกชนมาใช้ เริ่มจากการอ้างสิทธิเหนือที่ดินเพื่อควบคุมพื้นที่ทั้งหมด และมอบที่ดินที่ไม่มีการถือครองให้อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ โดยเฉพาะการตราพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืช พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จากนั้น จึงเข้ายึดครองพื้นที่และทยอยตั้งหน่วยงานต่างๆ ทัวไปก่อนจะทำการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การให้สัมปทานป่าแก่บริษัทเอกชน การจัดการป่าเศรษฐกิจ ฯลฯ หรือกล่าวได้ว่าเป็น มาตรการสำคัญในการคุ้มครองที่ดินของรัฐ<sup>๙๑</sup>

การแบ่งช่วงเวลาของการกำเนิดระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๐๙-๒๔๔๔ นั้น เนื่องจากว่าในกระบวนการทางศาลได้ยอมรับว่า ใบเสร็จเสียภาษีแสดงถึงความเป็นเจ้าของที่นานั้นๆ หลังจากนั้นก็มีความพยายามเข้าครอบครองที่ดินในลักษณะส่วนบุคคลมากขึ้นและมีการตรากฎหมาย เกี่ยวกับการรับรองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินปี พ.ศ. ๒๔๓๘ ขณะเดียวกันรัฐก็ได้ขยายอำนาจการเข้า ควบคุมระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในประเทศ เช่น การออกพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ. ๒๔๑๑ ที่สำคัญ คือ การจัดตั้งกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๓๙ และการจัดตั้งกรมที่ดินขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ จึงกล่าวได้ว่า การก่อเกิดขึ้นของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยที่เห็นได้ชัดเจนและมีตราเป็นกฎหมาย คือ ในสมัยรัชการที่ ๔ และรัชการที่ ๕ ที่เรียกว่าเป็นการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์อย่างเป็นทางการโดยมีการแบ่งแยกกันระหว่าง ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ และระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล อันเป็นรากฐานสำคัญของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย ปัจจุบัน นอกจากนั้นพื้นที่ที่อำนาจรัฐยังเข้าไม่ถึงส่วนใหญ่คือพื้นที่นอกเขตกรุงเทพฯ รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถจับจอง และบุกเบิกที่ดินได้อย่างเสรี โดยการอาศัยโครงสร้างของระบบกรรมสิทธิ์ตามประเพณีที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา

### ๒.๔.๒ การบุกเบิกที่ดินทำกิน

การถูกผูกขาดโดยรัฐบาลส่วนกลางในการเข้าควบคุม การจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบของ กฎหมายเป็นต้นว่า การตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ คือการอ้างสิทธิยึดครองป่าไม้ทั้งหมดให้ตกเป็นของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ และแย่งสิทธิการใช้สอยและควบคุมดูแลรักษาทรัพยากรป่าของชุมชน ที่มีมาแต่เดิมไปจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐยังอนุญาตให้เอกชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงดำเนินการขอสัมปทานไม้ และตัดดวงในการมีผลประโยชน์ จากทรัพยากรป่าไม้โดยมิได้มีการดูแลให้ปลูกทดแทนแต่อย่างใด นโยบายของรัฐในเรื่องป่ารวมทั้งการจัดการทรัพยากรด้านอื่นๆ มีความลึกลับขัดแย้งกันอยู่อย่าง

<sup>๙๑</sup> อนุสรณ์ อุณโณ, (๒๕๔๗), *ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมเกษตรกรรมยั่งยืน*, (กรุงเทพมหานคร : เจ แอนด์ เจ กราฟฟิเคชัน), หน้า ๑๒๗ - ๑๓๕.

ต่อเนื่อง เช่น กรณีที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตในภาคเกษตร เกษตรกรเป็นผู้บุกเบิกพื้นที่ป่าและได้รับการยกย่องว่าเป็นกระดูกสันหลังของชาติ ในฐานะที่เป็นผู้ผลิตพืชผลการเกษตร เพื่อส่งออกและเป็นผู้ทำสิ่งเป็นคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติ รัฐไม่เคยหวงห้ามการใช้ประโยชน์จากป่า รวมทั้งยังสนับสนุนให้ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร ชาวบ้านจึงสามารถเข้าไปจับจองพื้นที่ในเขตป่าได้ค่อนข้างเสรี สำหรับ แนวคิดของชาวบ้านต่อพื้นที่ป่านั้น คือ สิทธิเหนือที่ดินที่พวกเขาจับจองหรือบุกเบิกไว้กับการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นเป็นสิ่งเดียวกัน ผู้ใดที่เข้าไปจับจองแล้วไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินยอมไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองได้

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่รัฐเริ่มใช้พระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ระบบกฎหมายของรัฐนั้นได้แยกสิทธิครอบครองกับการใช้ประโยชน์ออกจากกันอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ รัฐอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ป่าก่อนที่รัฐจะมีกำลังดำเนินการ และความสามารถในการใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง ประเด็นที่สำคัญคือระบบกฎหมายและการอ้างสิทธิของรัฐในลักษณะนี้ขัดแย้งกับจารีตประเพณีของชาวนาชาวไร่ไทยที่เคยยึดถือปฏิบัติกันมาแต่ครั้งอดีต นั่นคือ การเป็นเจ้าของแต่ไม่ใช้ประโยชน์กฎหมายของรัฐกับประเพณีปฏิบัติของชาวบ้าน จึงขัดแย้งกันมาตั้งแต่ต้น เมื่อรัฐอ้างกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของป่าทั้งหมด ประชาชนผู้บุกเบิกจึงกลับกลายเป็นผู้บุกรุก

ในความเป็นจริงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ก็มีได้มีการใช้บังคับอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ เริ่มแรก กลับปล่อยให้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีลักษณะเรื้อรังมานาน ในพื้นที่ป่าสงวนหลายแห่งมีการจัดตั้ง หมู่บ้านอย่างเป็นทางการ มีทะเบียนบ้าน มีการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ มีโรงเรียน โดยรวมแล้วมีลักษณะของความเป็นชุมชนชัดเจน ก็เท่ากับว่าเป็นการยอมรับการดำรงอยู่ของชาวบ้านและชุมชนอย่างชอบธรรมแต่กลับเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย<sup>๙๒</sup>

การควบคุมและการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยมีความซับซ้อนและมีความขัดแย้งระหว่างการดำเนินการของรัฐบาลและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

๑. การควบคุมและการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้โดยรัฐบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมดเป็นของรัฐ ซึ่งเป็นการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้และการควบคุมทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมดอยู่ในมือของรัฐ กฎหมายเหล่านี้มีผลให้รัฐมีสิทธิในการควบคุมการใช้สอยและการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสูญเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่พวกเขาเคยใช้มาแต่เดิม

๒. การสัมปทานไม้และการจัดการทรัพยากร รัฐอนุญาตให้เอกชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงดำเนินการขอสัมปทานไม้ และการตัดทวงผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้โดยไม่ต้องปลุกทดแทน ทำให้เกิดการขาดการดูแลรักษาทรัพยากรอย่างยั่งยืน นโยบายของรัฐมีความขัดแย้งในตัวเอง เช่น การสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตในภาคเกษตร ทำให้เกษตรกรเข้าไปบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตร ซึ่งทำให้ชาวบ้านมีสิทธิเข้าจับจองพื้นที่ป่าได้ค่อนข้างเสรี

<sup>๙๒</sup> ยศ สันตสมบัติ, การสัมมนาทางวิชาการ ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการดำเนินงานด้านวัฒนธรรมและการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, ๒๕๓๔.), หน้า ก-ง.

๓. ความขัดแย้งระหว่างกฎหมายและประเพณี ชาวบ้านมีแนวคิดว่าการจับจองพื้นที่ป่า และใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นสิทธิเฉพาะของพวกเขา โดยไม่ถือว่าการจับจองที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ จะไม่มีสิทธิเข้าครอบครอง หลังจากที่ใช้พระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ระบบกฎหมายของรัฐแยกสิทธิครอบครองออกจากการใช้ประโยชน์ ทำให้ชาวบ้านที่เคยถือครองป่า กลายเป็นผู้บุกรุก ในขณะที่รัฐบาลอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ป่าไม้

๔. การปฏิบัติและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่การบังคับใช้กฎหมายยังไม่เคร่งครัด ส่งผลให้ปัญหาการครอบครองป่าไม้โดยชุมชนท้องถิ่นยังคงเรื้อรัง ในหลายพื้นที่ป่าสงวนมีการจัดตั้งหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ มีทะเบียนบ้าน และมีการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ แต่การดำรงอยู่ของชุมชนเหล่านี้ยังถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายตามระบบที่ตั้งอยู่

สรุป การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยสะท้อนถึงความขัดแย้งระหว่างการควบคุมของรัฐและสิทธิของชุมชนท้องถิ่น กฎหมายที่รัฐนำมาใช้ได้เปลี่ยนแปลงสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและสร้างความไม่มั่นคงให้แก่พวกเขา ขณะเดียวกัน นโยบายที่ไม่สอดคล้องและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เต็มที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง การสร้างสมดุลระหว่างการควบคุมของรัฐและสิทธิของชุมชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต

### ๒.๔.๓ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

ความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปที่ดินนั้น สืบเนื่องมาจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม นอกจากนั้นภาวะการแผ้วถางที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเพิ่มมากขึ้น แต่ราคาเฉลี่ยของผลผลิตทางการเกษตรกลับตกต่ำ โดยนโยบายของรัฐที่ผ่านมาเน้นให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ในเขตเมืองมากกว่าภาคเกษตรกรรมส่งผลให้รายได้ของเกษตรกรตกต่ำและขาดเสถียรภาพตามไปด้วย เกษตรกรจึงต้องทนต่อสู้กับความยากจนโดยการเข้าไปบุกเบิกจับจองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจึงก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวาง และนอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การขาดความมั่นคงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ การขาดบริการสาธารณะ การขาดสินเชื่อ เพื่อการผลิต และการครองชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ล้วนมีอิทธิพลต่อการผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินขึ้น ในประเทศไทย<sup>๙๓</sup>

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม อันเกิดจากผลพวงของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ โดยรัฐนำที่ดินของรัฐที่จัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง เพื่อจัด ให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม โดยเกษตรกรที่กล่าวถึงคือ ผู้

<sup>๙๓</sup> สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๔), หน้า ๒๔.



ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมเป็นหลัก บุคคลผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาด้านเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง

ที่ดินที่นำมาปฏิรูปนั้น สามารถแบ่งประเภทได้ดังนี้

๑) เรื่องที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ ประโยชน์ในที่ดินนั้น

๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือ ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ โดยความยินยอมจากกระทรวงการคลัง

๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประกาศอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันจะได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ในเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ สำหรับปลูกพืชหรือไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ สำหรับเลี้ยงสัตว์ใหญ่ เจ้าของที่ดินแต่ละรายอาจเก็บที่ดินไว้เป็น ของตนเองได้ในส่วนที่ไม่เกิน ๒๐ ไร่ สำหรับส่วนที่เกิน ๒๐ ไร่ นั้น ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อหรือเวนคืนมา จากเจ้าของที่ดิน สิทธิในที่ดินของผู้ที่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. คือ สิทธิเช่า เช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ โดยไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนี้ไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาท โดยธรรมเท่านั้น<sup>๙๔</sup>

เจตนาของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ.๒๕๑๘ แนวทางในการกำหนดการครอบครองที่ดินไม่เกิน ๕๐ ไร่ เพราะต้องการเวนคืนที่ดิน เอกชนซึ่งถือครองเกิน ๕๐ ไร่ กระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรยังไม่สามารถ เวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อนำมาแจกแก่เกษตรกรได้<sup>๙๕</sup>

นโยบายการออกโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้บัญญัติในมาตรา ๘๕ ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ ... (๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการ ปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ และเหมาะสมแก่การเกษตร” ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวมีรายงานวิจัยโครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่ เหมาะสม ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดการออกโฉนดชุมชน หรือเอกสารสิทธิชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงและ รับรองให้กับประชาชนส่วนใหญ่ที่ถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐภายใต้การกำกับกับของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่และการผลิตที่ยั่งยืน แทนที่จะรีบใช้ทรัพยากรให้มากที่สุดเพราะ ความไม่มั่นคงในการถือ

<sup>๙๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔-๓๘.

<sup>๙๕</sup> อนุสรณ์ อุณโณ, ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมเกษตรกรรมยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร : เจ แอนด์ เจ กราฟฟิเคชัน), ๒๕๔๗, หน้า ๑๔๑.

ครองที่ดิน ภาครัฐเองสามารถลดภาระการจัดการดูแลประชาชนลง เนื่องจากภาระดังกล่าวได้มอบให้ กบขุมชนเป็นผู้จัดการดูแลกันเอง รัฐจึงสามารถใช้น้อยลง และปรับบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ มาเป็นผู้กำกับดูแลชุมชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ไว้ในระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

นอกจากนั้น ชุมชนที่ได้รับสิทธิเหนือที่ดินจะทำหน้าที่ในการดูแลรักษา และปกป้อง ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ข้างเคียง เพราะอาจได้รับผลกระทบในการใช้ที่ดินของตน เช่น แหล่งต้น น้ำลำธารหรือป่าชุมชน เป็นต้น จึงเป็นที่มาของกรอบแนวความคิดในการดำเนินนโยบาย “โฉนด ชุมชน” ในรัฐบาลยุคของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายในประเด็น เกี่ยวกับโฉนด ชุมชนต่อรัฐสภาเมื่อ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ไว้ว่า “...จัดหาที่ดินทำกินให้ เกษตรกรยากจนในรูปของ ธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้ แก่เกษตรกรยากจนและ ชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการ พัฒนาการเกษตรในรูปแบบของนิคมการเกษตร<sup>๙๖</sup>

#### ๒.๔.๔ แนวคิดและทฤษฎีเรื่องระบบกรรมสิทธิ์

กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินประการหนึ่ง เป็นสิทธิใช้สอยหาประโยชน์ และจำหน่าย ทรัพย์สินอย่างเต็มที่เด็ดขาด<sup>๙๗</sup> ระบบกรรมสิทธิ์นั้นประกอบด้วยลักษณะสำคัญ อันได้แก่ การเป็นที่ ยอมรับเป็นการทั่วไปของสังคม การมีสิทธิเด็ดขาด การมีสิทธิที่จะเปลี่ยนมือหรือจ่ายโอน และการมี สิทธิปกป้องมิให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องหรือใช้ประโยชน์<sup>๙๘</sup> การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นกระบวนการ รับรองสิทธิโดยกฎหมาย ซึ่งตามหลักนิติรัฐ หรือรัฐที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบ เรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมแก่สังคม จะต้องออกกฎหมายมารับรองสิทธิดังกล่าว และจะต้องมี เอกสารสิทธิที่ออกมาโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อรองรับสิทธิด้วย

##### ๑. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ

ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เดิมทีเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งสังเกตได้จากพระอัยการ เปิดเสร็จ บทที่ ๕๒ ซึ่งบัญญัติว่า "ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาหาติลกภพนพรัตน ราชธานีบุรีรม เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎร หามีได้" และบทที่ ๕๔ ก็บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า "ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรี อยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน" ในขณะที่คำสอนของกรมหลวงราชบุรี ภิโรภฤทธิ ก็บรรยาย เป็นนัยเดียวกันว่า "ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หาได้ทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่าง เดียวไม่ ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินด้วย"<sup>๙๙</sup> การให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์นั้นเกิดขึ้น

<sup>๙๖</sup> สำนักงานโฉนดชุมชน, ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน, ๒๕๕๓, หน้า ๔.

<sup>๙๗</sup> อุกฤษ มงคลนาวิน, ม.ป.บ.กรรมกรสิทธิ. เอกสารอัสสาเนา, หน้า ๓-๔.

<sup>๙๘</sup> สมพร อิศวิลานนท์, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: หลักและทฤษฎี, (นนทบุรี: เลิศชัยการพิมพ์, ๒๕๔๐) หน้า ๕๓-๕๔.

<sup>๙๙</sup> ผดุงศักดิ์ นรนดิพตุงการ, กฎหมายที่ดิน. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑), หน้า ๑.

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการออก "โฉนดตราแดง โฉนดสวน และโฉนดป่า" เพื่อกำหนดอัตรากาแรกบอกรจากประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละประเภท ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ (ร.ศ. ๑๒๐) สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีการออกโฉนดแผนที่ ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ฉบับแรกในประเทศไทย<sup>๑๐๐</sup> ที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวังขวาง เมืองกรุงเก่า (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ ๘๙ ไร่ ๑ งาน ๕๒ ตารางวา<sup>๑๐๑</sup> ต่อมาได้มีการออก "ตราจองชั่วคราว" ในปีพ.ศ. ๒๔๔๕ เพื่อแก้ไขการออกโฉนดแผนที่ซึ่งดำเนินการไปอย่างล่าช้า เพราะต้องมีการระวางแผนที่ อย่างไรก็ดีในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ จึงมีการเปลี่ยนแปลงตราจองชั่วคราวเป็นการออก "โฉนดตราจอง" และในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้มีการประกาศออก "พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙" ซึ่งมีการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ประชาชนผู้เข้ามาจับจองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ใน ๒ รูปแบบคือ "ใบเหี้ยบย่ำ" ซึ่งมีอายุในการทำประโยชน์ ๒ ปี และ "ตราจอง" ซึ่งมีอายุในการทำประโยชน์ ๓ ปี เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็มีสิทธิมาขอ "ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว" จากทางราชการได้ ในภายหลังที่มีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ จึงมีการออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน<sup>๑๐๒</sup>

จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินมิได้เป็นของเอกชนมาแต่เริ่มต้น ทั้งนี้เนื่องจาก แนวความคิดในทางรัฐชาติ ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับผู้ปกครองแผ่นดิน ในฐานะเป็น "พระเจ้าแผ่นดิน" หรือในทำนองที่เรียกแผ่นดินว่าเป็น "ราชอาณาจักร" หรือดินแดนของกษัตริย์ซึ่งให้ความสำคัญกับผู้ปกครองแผ่นดินในลักษณะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของดินแดนทั้งหมดของรัฐ กรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดอำนาจในการจัดการดินแดนอย่างเด็ดขาดเป็นของพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์รัฐอุปถัมภ์ หรือผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ในลักษณะที่รัฐบาลในปัจจุบันใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น หากจะกล่าวให้ชัดเจน คือ อำนาจในการจัดการแผ่นดินหรือที่ดินนั้น มีแนวคิดเกิดขึ้นมาตั้งแต่ต้นว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐ และคงแนวคิดดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติกฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ให้ที่ดินที่มีได้อยู่ในความครอบครองของเอกชนจะอยู่ในความครอบครองของรัฐ

คำว่า "ที่ดินของรัฐ" ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ โดยการกล่าวอ้างถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นส่วนที่แยกออกมาจากที่ดินของเอกชน ดังพิจารณาได้จากบทบัญญัติมาตรา ๑๒๙๙ ซึ่งว่าด้วยเรื่องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเริ่มประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ และมีผลบังคับในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และปรากฏอย่างชัดเจนใน มาตรา ๒ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ความหมายของที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่ราษฎรยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ โดยมาตรา ๒ แห่ง

<sup>๑๐๐</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒.

<sup>๑๐๑</sup> สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ, กันยายน พ.ศ.๒๕๕๑, หน้า ๖๖.

<sup>๑๐๒</sup> ผดุงศักดิ์ นรินดิผดุงการ., (๒๕๕๑), อ้างแล้ว. หน้า ๒-๓.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ"

## ๒. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนนั้น มีได้สี่ทางและโดยกรรมสิทธิ์สี่ทางเช่นว่านั้น อาจแบ่งตามลักษณะการถือกรรมสิทธิ์ได้ในสองลักษณะ คือ ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกชนรายเดียวในที่ดิน และระบบกรรมสิทธิ์รวมในที่ดิน

### ๒.๑) ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายเดียว

ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายเดียว เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นสิทธิแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน โดยบุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทุกชนิด เว้นแต่ที่ดินซึ่งจะมีกรรมสิทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อเป็นที่ดินมีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หากเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ดังกล่าวเจ้าของที่ดินนั้นก็ยังมีเพียงสิทธิครอบครอง หากได้ชื่อว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ และเจ้าของผู้มิเพียงสิทธิครอบครองจะมีทางได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น กล่าวคือจะต้องมีการครอบครองและได้ทำประโยชน์แล้ว ทั้งต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ออกโฉนดที่ดินได้ด้วย<sup>๑๐๓</sup>

ความหมายของกรรมสิทธิ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น โดยปกติมักเป็นกรรมสิทธิ์ที่เกิดขึ้นกับเอกชนรายเดียว กล่าวคือการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายโดยปกตินั้นอาจมีได้ทั้งลักษณะของกรรมสิทธิ์ของบุคคลรายเดียว และกรรมสิทธิ์ของบุคคลหลายรายรวมกันได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น บุคคลรายเดียวมักจะเป็นผู้ทำให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์มากกว่า ทั้งด้วยเหตุผลที่สะดวกกว่า และเอกชนแต่ละรายมักต้องการมีสิทธิเป็นของตนเอง จึงส่งผลต่อ การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มักเป็นของเอกชนรายเดียวมากกว่าหลายรายรวมกัน

### ๒.๒) ระบบกรรมสิทธิ์รวม

การที่ทรัพย์สินเป็นของบุคคลหลายคนร่วมกัน และถือว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นเจ้าของร่วมกัน หมายความว่าบุคคลเหล่านั้นต่างเป็นเจ้าของทรัพย์สินร่วมกันโดยมิได้แยกสัดส่วนว่าใครเป็นเจ้าของส่วนใดของทรัพย์สิน ซึ่งรวมถึงสิทธิต่าง ๆ ที่กลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของชุมชนหรือองค์กรมีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สมาชิกแต่ละรายจะไม่มีสิทธิส่วนบุคคล แต่จะมีสิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นหรือองค์กรนั้น โดยทั่วไปกฎและกติกาของการใช้งานจะกำหนดร่วมกันระหว่างสมาชิก นอกจากระบบกรรมสิทธิ์ทั้งสองประการแล้ว ยังมีแนวคิดในการเข้าถึงทรัพยากรได้โดยเสรี หรือที่เรียกว่า Open Access (OA) ซึ่งหมายถึงการที่การเข้าถึงทรัพยากรถูกเปิดกว้างสำหรับทุกคน ไม่มีบุคคลใดเป็นเจ้าของทรัพยากร ทุกคนจึงไม่มีสิทธิหรือความชอบธรรมทางกฎหมายในการห้ามมิให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ซึ่งอาจทำให้เกิดภาวะที่แต่ละฝ่ายพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้ได้มากที่สุดภายในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด<sup>๑๐๔</sup>

<sup>๑๐๓</sup> บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์, (พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕), หน้า ๑๖๙.

<sup>๑๐๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๓.

### ๒.๔.๕ แนวคิดและทฤษฎีเรื่องสิทธิครอบครอง

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น สิทธิครอบครอง คือ สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตน ในขณะที่ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้สิทธิครอบครอง หมายถึง ที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครอง กล่าวคือที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส.๓, น.ส.๓ ก., น.ส.๓ ข. ใบจอง (น.ส. ๒ น.ส. ๒ ก.) ใบไต่สวน (น.ส. ๕) ใบนำ หรือ ส.ด. ๑<sup>๑๕</sup> ด้วยแนวคิดที่แตกต่างกันดังกล่าว อาจพิจารณาได้ว่า กรณีที่เอกชนครอบครองที่ดินมือเปล่า เพื่อประโยชน์ของตนเอง ย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นทรัพย์สินซึ่งเป็นของแผ่นดินธรรมดา หรือทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่จะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา" และประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ห้ามสิทธิครอบครองในลักษณะดังกล่าว แต่จะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ด้วยกฎหมายที่ดินคงจะไม่ได้เสียทีเดียว เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ์โดยเฉพาะ จึงอาจกล่าวได้ว่า มีสิทธิครอบครองแต่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

สิทธิครอบครอง เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญทั้งในทางแพ่งและทางที่ดิน ซึ่งมีการตีความและข้อกำหนดที่แตกต่างกันในแต่ละกรอบคุณหมาย ดังนี้

๑. สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หมายถึงสิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตนเอง ซึ่งครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่เป็นของเอกชน หรือทรัพย์สินที่ยังไม่ได้มีการออกเอกสารสิทธิ์เฉพาะ การครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สินในลักษณะนี้หมายถึงการถือครองโดยไม่จำเป็นต้องมีเอกสารสิทธิ์เฉพาะที่ออกโดยรัฐ สิทธินี้มีความสำคัญในกรณีที่ผู้ครอบครองไม่ได้รับการอนุมัติหรือการออกเอกสารสิทธิ์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังคงมีสิทธิตามกฎหมายแพ่ง

๒. สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สิทธิครอบครองหมายถึงการครอบครองที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครอง ซึ่งรวมถึงการมีเอกสารสิทธิ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข., ใบจอง (น.ส. ๒, น.ส. ๒ ก.), ใบไต่สวน (น.ส. ๕), ใบนำ หรือ ส.ด. ๑ การมีเอกสารสิทธิ์เหล่านี้จะทำให้เจ้าของมีสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นทางการและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายความว่าเจ้าของมีสิทธิโอนกรรมสิทธิ์และใช้ประโยชน์จากที่ดินตามกฎหมาย

การเปรียบเทียบและการตีความ สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าผู้ครอบครองจะไม่มีเอกสารสิทธิ์เฉพาะ แต่ยังคงมีสิทธิตามกฎหมายแพ่งในการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งอาจนำไปสู่สิทธิในการครอบครองทรัพย์สินได้ แต่ไม่สามารถโอนสิทธิโดยตรงให้แก่ผู้อื่นได้ นอกจากนี้จะมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน: การครอบครองที่ดินโดยไม่มียอดเอกสารสิทธิ์เฉพาะจะถือว่าเป็นการ

<sup>๑๑๕</sup> สมศักดิ์ เอี่ยมพลใหญ่ และคณะ, *คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่*, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, ๒๕๔๓), หน้า ๓.

ครอบครองที่ไม่สมบูรณ์และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่ดินอย่างเต็มที่ ซึ่งจะต้องมีเอกสารสิทธิ์เฉพาะเพื่อรับความคุ้มครองตามกฎหมาย

สรุป เอกชนที่ครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์เฉพาะจะมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สิทธินี้จะไม่ได้รับการคุ้มครองเต็มที่ตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายความว่า การครอบครองในกรณีนี้อาจจะต้องได้รับการพิสูจน์หรือการอนุมัติเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเต็มที่ การทำความเข้าใจสิทธิครอบครองในแต่ละกรอบคุณหมายเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินหรือที่ดินอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

### ๒.๔.๖ แนวคิดในเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเข้าถึงสิทธิประเภท สปก. ๔-๐๑ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งในมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๖ ทวิ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สามารถนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมได้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑) ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือยังคงมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ออนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๒) ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลัง

๓) ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีการเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นต้องอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อลงมติของคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาด้วยพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยวิธีการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกำหนดว่า ที่ดินแปลงใดจะเป็นเขต ส.ป.ก. หรือไม่นั้นจะเป็นไปตามที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกำหนดและประกาศผ่านคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เกษตรกรที่ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องตามระยะเวลาที่กำหนด เกษตรกรที่ผ่านการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๕ จะต้องลงลายมือชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๒๘ ก สำหรับกรณีที่ดินที่ได้รับเป็นประเภทที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ใน

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ตามระเบียบ ค.ป.ก. ว่าด้วยการออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ในกรณีที่ดินที่ได้รับเป็นประเภทที่เอกชนที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ส.ป.ก. จะจัดทำสัญญาเช่าที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๑๔ ก) หรือสัญญาเช่าซื้อที่ดิน (ส.ป.ก. ๑-๑๘ ข) กับเกษตรกร

### ๒.๔.๗ แนวคิดและหลักการเรื่องสิทธิชุมชน

“สิทธิชุมชน” หมายถึง “สิทธิร่วม” ในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของชุมชน โดยสมาชิกของชุมชนที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าเป็นผู้มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากป่าได้ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าสำหรับส่วนตัว แม้ว่าสมาชิกของชุมชนทุกคนจะมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ชุมชนสามารถใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์โดยคำนึงถึง “ความเป็นธรรมทางสังคม” เป็นหลัก แม้ว่าสมาชิกทุกคนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ “สิทธิการใช้” จะต้องสอดคล้องกับความยั่งยืนหรือ “ความเป็นธรรมต่อระบบนิเวศ” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้สมาชิกสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้เฉพาะในขอบเขตที่จำกัด และต้องไม่เป็นอันตรายต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ<sup>๑๐๖</sup>

สิทธิชุมชน เป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เน้นความร่วมมือและการใช้ทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการดูแลรักษาป่า ซึ่งหมายถึงสิทธิเฉพาะสำหรับสมาชิกของชุมชนที่มีบทบาทในการรักษาป่าและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิที่ชุมชนมีเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมถึงการใช้และบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านั้นร่วมกัน โดยสมาชิกที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าจะได้รับสิทธิเพิ่มเติมในการใช้ประโยชน์จากป่า มีลักษณะดังนี้

๑. การเน้นส่วนรวมมากกว่าส่วนตน สิทธิชุมชนมุ่งเน้นที่การใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยสมาชิกของชุมชนมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่การใช้สิทธินั้นจะต้องคำนึงถึงการรักษาความยั่งยืนและความเป็นธรรมทางสังคม

๒. กฎเกณฑ์ที่คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม แม้สมาชิกทุกคนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่การออกกฎเกณฑ์ของชุมชนจะคำนึงถึงความเป็นธรรมและการแบ่งปันทรัพยากรอย่างเท่าเทียม ซึ่งต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อทั้งชุมชนและระบบนิเวศ

๓. การกำหนดโดยหลักการความยั่งยืน สิทธิการใช้ทรัพยากรถูกกำหนดโดยความยั่งยืนของระบบนิเวศ ซึ่งหมายความว่าสมาชิกสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ที่จำกัดและต้องไม่เป็นอันตรายต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศนั้น

การใช้งานและการจัดการ มีลักษณะดังนี้

๑. การใช้ทรัพยากรในอาณาบริเวณจำกัด สิทธิชุมชนกำหนดให้การใช้ทรัพยากรทำได้ในขอบเขตที่จำกัด เพื่อป้องกันการทำลายหรือเสื่อมสภาพของระบบนิเวศ

<sup>๑๐๖</sup> เสน่ห์ จามริก และคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม

๑ ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๖, หน้า ๑๖๕.

๒. การป้องกันอันตรายต่อระบบนิเวศ การจัดการทรัพยากรจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ ซึ่งรวมถึงการควบคุมการใช้และการจัดการทรัพยากรเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหาย

สรุป สิทธิชุมชนเป็นระบบการจัดการทรัพยากรที่เน้นความร่วมมือและการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยสมาชิกที่ทำหน้าที่รักษาทรัพยากรจะมีสิทธิเพิ่มเติมในการใช้ประโยชน์ แต่การใช้สิทธินั้นจะต้องอยู่ในขอบเขตที่ไม่เป็นอันตรายต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศและต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม

### ๒.๔.๘ แนวคิดและหลักการเรื่องโฉนดชุมชน

"โฉนดชุมชน" หมายถึง หนังสืออนุญาตที่ให้ชุมชนสามารถร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐได้ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนจะต้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ การออกโฉนดชุมชนเป็นเพียงการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยที่ดินนั้นยังคงเป็นของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากการนำที่ดินของรัฐไปจัดสรรให้ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๖๑ ๑ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งมีเงื่อนไขว่า หากที่ดินเดิมเป็นโฉนด เมื่อทำการจัดสรรแล้ว ที่ดินนั้นจะเป็นโฉนดได้ แต่หากที่ดินเดิมเป็นของรัฐ เมื่อจัดสรรแล้ว ที่ดินจะยังคงเป็นของรัฐ และไม่สามารถออกเป็นโฉนดเพื่อเป็นกรรมสิทธิ์แก่ประชาชนได้ เนื่องจากเมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินนั้นจะหมดสถานะการเป็นที่ดินของรัฐและกลายเป็นที่ดินเอกชนภายใต้ระบบตลาดเสรี ซึ่งอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนมือของเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้<sup>๑๐๗</sup>

ในงานวิจัยเรื่อง "โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินที่เหมาะสม" ของ ผศ. อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ และคณะวิจัย ระบุว่า จากข้อมูลที่รวบรวมมาจากบทเรียนการจัดการที่ดินของชุมชนพบว่า สิ่งที่ชุมชนหลายแห่งต้องการเกี่ยวกับที่ดิน คือ การได้รับสิทธิในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐโดยไม่ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถวางแผนทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยสามารถให้หรือเพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่สมาชิกของชุมชน รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อให้สมาชิกของชุมชนปฏิบัติ และสามารถป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุกหรือซื้อสิทธิในที่ดินจากสมาชิกของชุมชน การมีโฉนดชุมชนคาดว่าจะทำให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกิน โดยไม่ต้องหวาดระแวงต่อการจับกุมหรือการผลักดันให้ออกจากพื้นที่ สิ่งนี้จะทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และสร้างความเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้ยังจะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนใน

<sup>๑๐๗</sup> อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์, สิทธิในที่ดินของชุมชน: โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. บทความเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กันยายน ๒๕๕๐, หน้า ๑๖.



การฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>๑๐๘</sup>

โฉนดชุมชน เป็นแนวทางการจัดการที่ดินของรัฐที่มุ่งสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน โดยไม่เปลี่ยนแปลงสิทธิการครอบครองที่ดินซึ่งยังคงเป็นของรัฐ แต่อำนวยความสะดวกให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อความยั่งยืนและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

#### ๑. การออกโฉนดชุมชน

- การอนุญาตใช้ที่ดิน โฉนดชุมชนอนุญาตให้ชุมชนใช้ที่ดินของรัฐ โดยที่ที่ดินยังคงเป็นของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากการจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่อาจทำให้ที่ดินกลายเป็นของเอกชน

- สิทธิในการบริหารจัดการ โฉนดชุมชนมอบสิทธิเฉพาะในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากที่ดินแก่ชุมชน แต่ไม่เปลี่ยนสถานะของที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์เอกชน

#### ๒. ความต้องการของชุมชนและผลกระทบ

- การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ชุมชนต้องการสิทธิเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยไม่ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

- การควบคุมสิทธิการใช้ที่ดิน ชุมชนสามารถกำหนดเงื่อนไขในการให้หรือเพิกถอนสิทธิการใช้ที่ดินแก่สมาชิก และป้องกันการบุกรุกหรือการซื้อสิทธิในที่ดินจากบุคคลภายนอก

- การสร้างความมั่นคง โฉนดชุมชนช่วยให้ชุมชนมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกิน ลดความวิตกกังวลเกี่ยวกับการจับกุมหรือการผลักดันออกจากพื้นที่

- การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การมีโฉนดชุมชนสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาสภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนให้ดีขึ้น เปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

- การร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชน โฉนดชุมชนสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สรุป การออกโฉนดชุมชนเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้อย่างยั่งยืน โดยไม่เปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์เอกชน ช่วยสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและพัฒนาสภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน พร้อมกับลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>๑๐๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗.

## ๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๕.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ได้รับอิทธิพลจากองค์กรภายนอกชุมชน พบว่า ชุมชนได้อาศัยศักยภาพที่มีอยู่ในชุมชน และภายนอกชุมชนในการปกป้องความขัดแย้ง เช่น การขอความร่วมมือจากนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเพื่อแก้ปัญหา

สรสรเสริญ ทองสมนึก (๒๕๔๒) พบว่า ชุมชนสามารถแก้ปัญหาวิกฤตเรื่องน้ำที่เกิดจากการบุกรุกทำลายป่าได้โดยมีระบบเครือข่ายทางสังคมและความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น มีการถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นผ่านพิธีกรรมและความเชื่อของชุมชนเกี่ยวกับป่าให้แก่ลูกหลาน การจัดการทรัพยากรในรูปแบบป่าชุมชน รวมถึงการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการดูแลรักษาป่าให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและความต้องการของชุมชน ทำให้ชุมชนและป่าสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน ในเขตอุทยานแห่งชาติ ดอยสุเทพ-ปุย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนเกิดจากกลุ่มที่ไม่มีตำแหน่งทางการในระดับสูง ส่วนกลุ่มที่มีตำแหน่งทางการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง นอกจากนี้ ขนาดของการถือครองที่ดินทำกินไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๑๐๙</sup>

นรินทร์ ประทวนชัย (๒๕๔๓) รายงานผลการศึกษาที่พบว่า ชุมชนมีการใช้การมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับ การวางแผนการใช้ประโยชน์ การควบคุมและการระงับข้อพิพาทตามจารีตประเพณี และความเชื่อในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติแม่โจ้ อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนมี ๔ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการหาปัญหาและสาเหตุ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการลงทุนและปฏิบัติ ขั้นตอนการติดตามประเมินผล ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ชาวบ้านมีส่วนร่วมในขั้นตอนการหาปัญหาและสาเหตุ, ขั้นตอนการวางแผน, และขั้นตอนการลงทุนและปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนขั้นตอนการติดตามประเมินผลนั้น ชาวบ้านมีส่วนร่วมในระดับต่ำ<sup>๑๑๐</sup>

การศึกษาของ สมชัย แก้วทอง (๒๕๔๔) พบว่า โครงการอพยพชาวเขามีสัญญาภายนอกและภายในที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในชุมชนชาวเขา ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางบวกต่อคุณภาพชีวิต แต่ในด้านสิ่งแวดล้อมกลับมีแนวโน้มที่จะส่งผลในทางลบ<sup>๑๑๑</sup>

จิตตานันท์ ติกุล (๒๕๕๙) ได้ทำการวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดตั้งศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มทส. ประกอบด้วยปัจจัย ๖ ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการ ด้านวัสดุและครุภัณฑ์ ด้านการประสานงาน และด้านการ

<sup>๑๐๙</sup> สรสรเสริญ ทองสมนึก, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน บ้านทรายทอง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน, (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๒), หน้า ๑๓.

<sup>๑๑๐</sup> นรินทร์ ประทวนชัย, การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนบนพื้นที่สูงบ้านโป่งผา อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่, (เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ๒๕๔๓)

<sup>๑๑๑</sup> สมชัย แก้วทอง, ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมภายในชุมชนอันเนื่องมาจากโครงการอพยพชาวเขา : กรณีศึกษาบ้านวังใหม่ อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง, หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๔).

ประเมินผลการดำเนินงาน สำหรับแนวทางการบริหารจัดการงบประมาณของศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มทส. ประกอบด้วยการบริหารจัดการงบประมาณใน ๖ ด้าน ได้แก่ การใช้จ่ายด้านบุคลากร การลงทุนในสิ่งก่อสร้าง การจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์ การดำเนินการวิจัยและการผลิตผลงานตีพิมพ์ การสร้างเครือข่าย และการจัดตั้งสถาบันวิจัยเชี่ยวชาญเฉพาะทาง<sup>๑๑๒</sup>

สรุปได้ว่า ผลการศึกษาที่กล่าวถึงได้เปิดเผยประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนไทย โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

๑. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน จากการศึกษาของ สรรเสริญ ทองสมนึก (๒๕๔๒) พบว่าชุมชนมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพผ่านระบบเครือข่ายทางสังคมที่แข็งแกร่งและการถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นให้แก่ลูกหลาน การสร้างป่าชุมชนและการปรับกฎเกณฑ์การดูแลรักษาป่าให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชนทำให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การศึกษาที่เขตอุทยานแห่งชาติ ดอยสุเทพ-ปุย ยังพบว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของประชาชนมีระดับที่หลากหลาย ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับขนาดการถือครองที่ดิน

๒. ความสำคัญของการมีส่วนร่วม นรินทร์ ประทวนชัย (๒๕๔๓) พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญ โดยการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในขั้นตอนต่างๆ แบ่งออกเป็นระดับต่างๆ โดยระดับการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการติดตามและประเมินผลนั้นต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนเพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ผลกระทบจากโครงการอพยพ สมชัย แก้วทอง (๒๕๔๔) ระบุว่า โครงการอพยพชาวเขามีผลกระทบจากปัจจัยภายนอกและภายใน ซึ่งส่งผลในด้านบวกต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนชาวเขา แต่ในขณะเดียวกันก็มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นในการพิจารณาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน

๔. ปัจจัยสำคัญในการจัดตั้งศูนย์เชี่ยวชาญ จิตตานันท์ ตีกุล (๒๕๕๙) พบว่าความสำเร็จของการจัดตั้งศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มทส. ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น การบริหารจัดการ เงิน บุคลากร และการสร้างเครือข่าย รวมถึงการประเมินผลงาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการงบประมาณและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของศูนย์

การศึกษาทั้งสี่ชิ้นนี้ให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาชุมชน โดยชี้ให้เห็นถึงบทบาทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความสำคัญของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีทั้งในด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการจัดการเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและลดความขัดแย้งในชุมชน นอกจากนี้ การ

<sup>๑๑๒</sup> จิตตานันท์ ตีกุล, รูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมของศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, ฝ่ายประสานงานการวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. ๒๕๕๙.

พัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับการอพยพและการจัดตั้งศูนย์เชี่ยวชาญต้องคำนึงถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและลบ เพื่อให้สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์และยั่งยืนต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ๒.๕.๒ แนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน

เขมจิรา มีสุวรรณ และคณะ (๒๕๖๐) ได้สรุปสถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิการครอบครองที่ดินระหว่างกลุ่มชาวบ้านในชุมชนวัดคุณหญิงส้มจีน กับคู่กรณีว่า เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากข้อมูลและผลประโยชน์ โดยมีสาเหตุของความขัดแย้งดังนี้

๑. ความขัดแย้งด้านข้อมูล การขัดแย้งเริ่มต้นจากความแตกต่างในเอกสารสิทธิการครอบครองที่ดินที่ชาวบ้านทั้งสองฝ่ายและวัดถือครอง ซึ่งแม้ว่าเอกสารจะมาจากสำนักงานที่ดินเดียวกัน แต่รายละเอียดของการครอบครองที่ดินแตกต่างกัน ทำให้เกิดข้อสงสัยและความขัดแย้งขึ้น

๒. ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ พบว่ามีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ความแข่งขันและศักดิ์ศรีในการพิสูจน์เอกสารสิทธิเพื่อให้ได้มาซึ่งการครอบครองที่ดิน

๓. แนวทางการจัดการความขัดแย้ง ควรใช้วิธีการจัดการแบบสันติวิธีในการจัดการความขัดแย้งสิทธิการครอบครองที่ดินในชุมชนวัดคุณหญิงส้มจีน ซึ่งประกอบด้วย ๖ แนวทางหลัก ได้แก่ การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยใช้คนกลางและการฟ้องร้องทางกฎหมาย<sup>๑๑๓</sup>

สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์ (๒๕๖๐) สรุปว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับถือเป็นที่ดินว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของหรือหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปจับจองและทำการเกษตรได้เป็นระยะเวลาานาน ต่อมาหน่วยงานภาครัฐ (อบต.) ได้ทำการสำรวจและกำหนดแนวเขตเพื่อกันพื้นที่ดังกล่าวไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ส่งผลให้ชาวบ้านบางรายที่เคยใช้พื้นที่นี้เพื่อทำกินต้องเสียสิทธิในการทำกิน เนื่องจากพื้นที่นี้เดิมเป็นที่ดินว่างเปล่าที่ประชาชนเข้าจับจองทำกินก่อนที่หน่วยงานภาครัฐจะประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและหน่วยงานภาครัฐ การแก้ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ เช่น การออกเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การสงวนหวงห้ามและการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยใช้แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย รวมถึงการตั้งตัวแทนจากส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ องค์กรอิสระ และองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการเฉพาะหรือการจัดตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินโดยเฉพาะ พร้อมกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะทำงานให้ชัดเจน<sup>๑๑๔</sup>

ดร.ณศักดิ์ ตติยะลาภะและคณะ (๒๕๖๐) พบว่า ชุมชนตำบลพิชอุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ประสบปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินมาตั้งแต่ยุคต้นของประวัติศาสตร์

<sup>๑๑๓</sup> เขมจิรา มีสุวรรณ และคณะ, ความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้งสิทธิการครอบครองที่ดินกรณีศึกษาชุมชนวัดคุณหญิงส้มจีน อำเภอคลองหลวงจังหวัดปทุมธานี, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๖๐.

<sup>๑๑๔</sup> สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์, การจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับตำบลพิชอุดม อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี, วารสารสหวิทยาการวิจัย ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (ม.ค.-มิ.ย. ๒๕๖๕).

ท้องถิ่น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนใหญ่เป็นของเจ้านายเชื้อพระวงศ์ พ่อค้า หรือ กลุ่มนายทุน เกษตรกรจึงไม่สามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เนื่องจากราคาที่ดินสูง ปัจจุบัน ชุมชนยังคงเผชิญกับปัญหาขาดแคลนที่ดินสำหรับการเกษตรและที่อยู่อาศัย มีทั้งหมด ๙ หมู่บ้านที่ ประสบปัญหานี้ โดยมีผู้ได้รับผลกระทบรวม ๘๗๓ ราย ในด้านการจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ชุมชนได้ใช้การทำงานแบบรวมกลุ่ม มีแกนนำและคณะกรรมการที่ทำงานอย่างชัดเจนและเป็น รูปธรรม พร้อมกับการสอดประสานกับนโยบายของภาครัฐ และเปิดรับความช่วยเหลือจากองค์กรภาคี เครือข่ายทั้งภายในและภายนอก การทำงานดำเนินไปอย่างมีระบบระเบียบและเป็นขั้นตอน เริ่มจาก การก่อตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน และขับเคลื่อนผ่านการทำงานของสภาองค์กรชุมชน เพื่อผลักดัน โครงการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและที่อยู่อาศัย จนสามารถจัดตั้งกองทุนที่ดิน และรวมกลุ่มสมาชิกจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถาน จำกัด ซึ่งส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสามารถทำได้อย่างยั่งยืนจากความ ร่วมมือของสมาชิกในชุมชน<sup>๑๑๕</sup>

ธนกฤต ลาภธนโรจน์ (๒๕๖๒) ผลการวิจัยพบว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการ พื้นที่ในเกาะเสม็ดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาที่ศึกษา โดยมีการแบ่งการใช้ ประโยชน์ที่ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่น รวมถึงที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ นอกจากนี้ ยังมีการจัดสรรเขตการจัดการพื้นที่เป็นเขตบริการ เขต ใช้ประโยชน์ทั่วไปที่รวมพื้นที่กันออก และเขตสงวนสภาพธรรมชาติ แม้จะมีการจัดการเช่นนี้ การใช้ ประโยชน์ที่ดินในเกาะเสม็ดยังคงเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทการพัฒนาและเหตุการณ์เฉพาะเจาะจง ซึ่งสามารถแบ่งการเปลี่ยนแปลงออกเป็น ๒ ช่วง ได้แก่ ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๕๗ ซึ่งเป็น ช่วงที่เริ่มมีการตรวจสอบสิทธิ์ผู้ถือครอง ผู้เช่า และผู้อยู่อาศัยเดิมก่อนการประกาศเป็นอุทยาน แห่งชาติ โดยในช่วงนี้ การใช้ประโยชน์ที่ดินเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ จากที่เคยเป็นที่อยู่อาศัยและที่ พักเล็ก ๆ จำนวนไม่มาก จากนั้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๐ มีการขยายตัวของสิ่งปลูก สร้างและการบุกรุกพื้นที่ธรรมชาติเพื่อใช้ทำกิจกรรมพาณิชยกรรมต่าง ๆ เช่น โรงแรม ที่พัก ที่อยู่ อาศัย และร้านค้าทั่วไป จนทำให้สิ่งปลูกสร้างเหล่านี้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและหนาแน่นตลอด เส้นทางสัญจรหลักในเกาะเสม็ด ส่งผลให้เกิดการรบกวนและทำลายพื้นที่ป่าและธรรมชาติอย่าง ชัดเจน โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้พื้นที่ถูกแบ่งแยกออกเป็นหย่อม ๆ เพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชน จากเดิมที่เป็นที่อยู่อาศัย สู่การใช้เป็นพื้นที่การเกษตรและการท่องเที่ยว การ เปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตามกาลเวลา<sup>๑๑๖</sup>

อารุณ วงศ์แก้ว และคณะ (๒๕๖๓) พบว่า ปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทยเกิด จากการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน ส่งผลให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล สัญชาติไทยสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน และไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการบังคับ

<sup>๑๑๕</sup> ดร.ณัฐศักดิ์ ตติยะลาภะและคณะ , การจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน : กรณีศึกษา ตำบลพีช อุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี, วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม – สิงหาคม ๒๕๖๐)

<sup>๑๑๖</sup> ธนกฤต ลาภธนโรจน์, การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการพื้นที่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง, วิทยานิพนธ์หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการสิ่งแวดล้อม), คณะบริหารพัฒนาสิ่งแวดล้อม, สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.๒๕๖๒,

ให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถือครอง การขาดการควบคุมนี้ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม เนื่องจากการถือครองที่ดินอย่างไม่เท่าเทียม ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน รวมถึงการใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายอื่น ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน<sup>๑๑๗</sup>

การศึกษาที่กล่าวถึงได้เสนอข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนไทย รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ความขัดแย้งในเรื่องสิทธิการครอบครองที่ดิน เขมจิรา มีสุวรรณ และคณะ (๒๕๖๐) พบว่า ความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิการครอบครองที่ดินในชุมชนวัดคุณหญิงสัมพันธ์ เกิดจากความแตกต่างทางข้อมูลและผลประโยชน์ ซึ่งชาวบ้านและวัดมีเอกสารสิทธิ์ที่แตกต่างกันในเรื่องการครอบครองที่ดิน ทำให้เกิดข้อสงสัยและความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้งควรใช้วิธีการแบบสันติวิธี เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยใช้คนกลาง และการฟ้องร้องทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์ (๒๕๖๐) รายงานว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ถูกจับจองโดยชาวบ้านเป็นระยะเวลานาน ก่อนที่หน่วยงานภาครัฐจะประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและหน่วยงานภาครัฐ การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ และใช้แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการจัดการ

๓. ปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยในชุมชน ดร.ณศศักดิ์ ตติยะลาภะ และคณะ (๒๕๖๐) พบว่าชุมชนตำบลพิชอุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ประสบปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยมาตั้งแต่ยุคเริ่มต้น โดยเกษตรกรไม่สามารถครอบครองที่ดินได้เนื่องจากราคาสูง ปัจจุบันชุมชนใช้การทำงานแบบรวมกลุ่ม มีแกนนำและคณะกรรมการดำเนินงานอย่างชัดเจน มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนและสหกรณ์เคหสถาน จำกัด เพื่อจัดการปัญหาด้วยความร่วมมือของสมาชิกในชุมชน

๔. การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการพื้นที่ ธนกฤต ลาภธนโรจน (๒๕๖๒) พบว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินในเกาะเสม็ดมีการเปลี่ยนแปลงตามบริบทการพัฒนา โดยมีการแบ่งประเภทที่ดินออกเป็นพาณิชย์กรรม, ที่อยู่อาศัย, และอนุรักษ์ป่าไม้ การจัดการพื้นที่แบ่งออกเป็นเขตบริการ, เขตใช้ประโยชน์ทั่วไป, และเขตสงวนสภาพธรรมชาติ ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินยังมีการเปลี่ยนแปลงตามเหตุการณ์และความต้องการของพื้นที่

การศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในชุมชนไทย และวิธีการที่ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการจัดการปัญหาเหล่านี้

๑. ความขัดแย้งด้านข้อมูลและผลประโยชน์ ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากความแตกต่างทางข้อมูลและผลประโยชน์ในเรื่องสิทธิการครอบครองที่ดินต้องการการจัดการที่โปร่งใสและการเจรจาที่เปิดเผย โดยการใช้วิธีการแบบสันติวิธีและการฟ้องร้องอาจช่วยลดความขัดแย้งและสร้างความยุติธรรมให้กับทุกฝ่าย

<sup>๑๑๗</sup> อารุณ วงศ์แก้วและคณะ, การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน: ศึกษาขอบเขตและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย, วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๖๓).

๒. การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งในอนาคต

๓. การจัดการที่ดินและที่อยู่อาศัย ชุมชนที่มีปัญหาด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยการรวมกลุ่มและสร้างโครงสร้างการบริหารจัดการที่ชัดเจน เช่น การจัดตั้งกองทุนและสหกรณ์ที่สามารถช่วยให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างยั่งยืน

๔. การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการพื้นที่ การจัดการพื้นที่ต้องมีการวางแผนที่สอดคล้องกับการพัฒนาและเหตุการณ์เฉพาะที่เกิดขึ้น โดยการแบ่งประเภทที่ดินและการจัดการพื้นที่ตามเขตต่างๆ ช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและรักษาสิ่งแวดล้อม

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนไทยต้องใช้การวางแผนและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การพัฒนาและการจัดการเป็นไปอย่างยั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างเหมาะสม

### ๒.๕.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

พชรพล หาญเมือง (๒๕๖๓) พบว่าในการวิจัยของเขา มีประเด็นที่สำคัญหลายข้อที่เกี่ยวข้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ซึ่งสรุปได้ดังนี้: ๑) ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ๒) ปัญหาการขาดความชัดเจนในสิทธิ์ของการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองลิม ๓) ปัญหาการขาดการกำกับติดตามและประสานงานในการทำความเข้าใจสิทธิ์ในที่ดินจากหน่วยงานรัฐ และ ๔) ปัญหาความไม่ยอมรับความคิดเห็นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองลิม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้เกิดทั้งความร่วมมือและความขัดแย้งในชุมชน

ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ความร่วมมือและบทบาทของกลุ่มบุคคลในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองลิม อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยการสร้างความร่วมมือสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายในชุมชนเอง และความร่วมมือที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก กลุ่มชาวบ้านยังแบ่งย่อยออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชาวบ้านตำบลโพนสูงที่ทำประโยชน์ในพื้นที่ กลุ่มชาวบ้านตำบลบัวแดงที่ทำประโยชน์ในพื้นที่ และกลุ่มชาวบ้านตำบลโพนสูงที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ ทั้ง ๓ กลุ่มมีทั้งความร่วมมือและความขัดแย้งต่อกัน ในส่วนของกลุ่มบุคคลภายนอกที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์สามารถแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ ผู้นำชุมชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) กลุ่มภาคประชาสังคม และหน่วยงานภาครัฐ

แนวทางการสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองลิม พบว่าข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยความร่วมมือภายในพื้นที่ควรเริ่มจากการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายพูดคุยและเจรจากัน รวมถึงการมีบุคคลกลางเข้ามาช่วยในการไกล่เกลี่ย ในส่วนของหน่วยงานภายนอก ควรใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งมีกระบวนการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย หลังจากปัญหาได้รับการแก้ไขแล้ว ควรมี

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินสาธารณะประโยชน์ รวมถึงการตีความที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาซ้ำ<sup>๑๑๘</sup>

ธนาศิลป์ เสี้ยวทอง (๒๕๕๓) สรุปผลการวิจัยว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวมอยู่ในระดับสูง โดยมีปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกชั้นตอน โดยตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ๕ ตัว ที่ระดับ .๐๕ ได้แก่ ๑) ความพึงพอใจของประชาชน ๒) การส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ๓) ความรู้ความเข้าใจของประชาชน ๔) การสื่อสาร และ ๕) การประชาสัมพันธ์<sup>๑๑๙</sup>

กฤษฏาภรณ์ ยุงทอง (2555) ได้สรุปว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลนางัว อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์นั้น มาจากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาแยกตามองค์ประกอบต่าง ๆ พบว่าด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การรับผลประโยชน์ การปฏิบัติการ และการประเมินผล มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยการเสนอความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนให้ได้รับการบรรจุในโครงการหรือกิจกรรมของเทศบาล เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นในปีถัดไป นอกจากนี้ยังมีส่วนร่วมในการประชุมที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลอีกด้วย

๒. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลในรูปแบบของการบริการและการจัดทำโครงการที่ส่งผลต่อชีวิตประจำวัน เช่น การแจกจ่ายอุปกรณ์อุปโภคบริโภค หรือเครื่องมือสำหรับการประกอบอาชีพของกลุ่มแม่บ้าน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยสร้างงานและสร้างอาชีพในชุมชน

๓. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ประชาชนได้เข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประชุมที่เกี่ยวข้อง ทำให้มีความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน และส่งผลให้การดำเนินงานตามแผนงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เทศบาลตำบลนางัวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนา โดยมีการแต่งตั้งประชาชนเป็น

<sup>๑๑๘</sup> พชรพล หาญเมือง, การสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์: กรณีศึกษา โคนงสมิ อำเภอบุพมรัตน์จังหวัดร้อยเอ็ด, รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, (๒๕๖๓),

<sup>๑๑๙</sup> ธนาศิลป์ เสี้ยวทอง, การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ระดับหมู่บ้าน : กรณีศึกษา อำเภอ ตากใบ จังหวัดนราธิวาส, วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการ จัดการ, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓).



กรรมการในการประเมินผลโครงการ ซึ่งช่วยสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการดำเนินงานของเทศบาล<sup>๑๒๐</sup>

วรินทร์ นาสมใจ (๒๕๕๖) ได้สรุปผลการวิจัยว่า ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นเพศหญิง (๖๓.๗๐%) มีอายุระหว่าง ๔๑ - ๕๐ ปี (๒๖.๒๐%) โดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (๕๓.๕๐%) และมีอาชีพทำนาเป็นหลัก (๗๑.๑๐%) รายได้เฉลี่ยต่ำกว่า ๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน (๕๓.๕%) การใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะป่าโคกหนองข่าส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและเป็นรายได้เสริม โดยกิจกรรมที่ทำตลอดปีคือการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวยังขาดการวางแผนที่ชัดเจน ชุมชนยังไม่ได้กำหนดมาตรการด้านการอนุรักษ์และข้อตกลงในการใช้พื้นที่ ซึ่งปัญหาที่พบบ่อย ได้แก่ การจับจองพื้นที่เพื่อการเกษตร การเลี้ยงสัตว์เกินขนาด และความขัดแย้งภายในชุมชน แนวทางการบริหารจัดการที่เสนอไว้ คือ ๑. จัดตั้งและกำหนดโครงสร้างองค์กรเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะป่าโคกหนองข่า ๒. ให้คณะกรรมการที่ได้รับการคัดเลือกทำโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓. ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยกำหนดกฎระเบียบในการจัดการและใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะร่วมกัน<sup>๑๒๑</sup>

นุกูล โปรยเงิน (๒๕๕๐) พบว่า จากผลการวิจัยที่ได้สัมภาษณ์ผู้พักอาศัยในพื้นที่ลำน้ำแม่ลาโดยใช้แบบสอบถาม พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามประเมินว่าความต้องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะเรียงลำดับจากด้านการท่องเที่ยวเป็นอันดับแรก ตามด้วยด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการเกษตร ด้านการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้านการอุปโภคบริโภคตามลำดับ นอกจากนี้ จากการสนทนากลุ่มพบว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณลำน้ำแม่ลาตอนบนมีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นการวางแผนพัฒนาพื้นที่ และยินดีที่จะร่วมมือกับองค์กรอิสระในการจัดกิจกรรมบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะในบริเวณดังกล่าว งานวิจัยนี้ยังเสนอแนะว่าชุมชนควรมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะบริเวณลำน้ำแม่ลา โดยเน้นการพัฒนาในด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศควบคู่กับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง การทำเกษตรผสมผสาน การใช้เทคโนโลยีชีวภาพ และการทำเกษตรปลอดสารพิษ ทั้งนี้ การพัฒนาต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชุมชน<sup>๑๒๒</sup> ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยและแนวทางการจัดการที่ดิน ได้ดังนี้

<sup>๑๒๐</sup> กฤษฎาภรณ์ ยุงทอง, การพัฒนาการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาท้องถิ่นเทศบาล เทศบาลตำบลนางัว อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์, กรณีศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลนางัว, (รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต (ร.บ. ๔ ปี) : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเพชรบูรณ์), ๒๕๕๕.

<sup>๑๒๑</sup> วรินทร์ นาสมใจ, แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะป่าโคกหนองข่า อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิตสาขาวิชาการจัดการการเกษตร, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), ๒๕๕๖.

<sup>๑๒๒</sup> นุกูล โปรยเงิน, การจัดการพื้นที่สาธารณะโดยชุมชนบริเวณลำน้ำแม่ลา จังหวัดสิงห์บุรี, การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๐).

๑. ปัญหาการขาดแคลนที่ดินและสิทธิการครอบครอง พชรพล หาญเมือง (๒๕๖๓) ได้ศึกษาปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองลิม อำเภอบึงสามพัน จังหวัดร้อยเอ็ด และพบว่า ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การขาดแคลนที่ดินเป็นปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านในพื้นที่ ปัญหาการขาดความชัดเจนของสิทธิในที่ดิน ขาดความชัดเจนในสิทธิของที่ดินสาธารณประโยชน์ ปัญหาการกำกับ ติดตาม และประสานงาน ขาดการกำกับดูแลและประสานงานที่ดีจากหน่วยงานภาครัฐ ปัญหาการไม่ยอมรับความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย ขาดการยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างในการจัดการที่ดิน

แนวทางการแก้ไข การใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานในการแก้ไขปัญหา การมีคนกลางเข้ามาช่วยในการเจรจาไกล่เกลี่ย การให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและการตีความการใช้ที่ดิน สาธารณประโยชน์เพื่อป้องกันปัญหาในอนาคต

๒. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ธนาศิลป์ เสี้ยวทอง (๒๕๕๓) รายงานว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการจัดการอย่างมาก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม: ความพึงพอใจของประชาชน, การส่งเสริมจากหน่วยงานราชการ, ความรู้ความเข้าใจ, การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ข้อเสนอแนะ คือ การส่งเสริมความพึงพอใจของประชาชน การสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ การเสริมสร้างความรู้และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

๓. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น กฤษฎาภรณ์ ยุงทอง (๒๕๕๕) พบว่า การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การรับผลประโยชน์ ประชาชนได้รับประโยชน์จากการวางแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ข้อเสนอแนะ คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปฏิบัติการ การจัดทำแผนงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การสร้างโครงการที่มีลักษณะเป็นวัตถุประสงค์ของที่ประชาชนต้องการ

สรุป การจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนไทยมีความซับซ้อนและต้องการการจัดการที่เป็นระบบและมีความร่วมมือจากทุกฝ่าย การใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้ความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน การศึกษาและวิจัยในแต่ละพื้นที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของทุกฝ่ายในสังคม

## ๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน: กรณีศึกษา : บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ” จากแนวคิด ทฤษฎี ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (๒๕๕๓), คู่มือรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยได้นำมาเป็นฐานคิดหลักในการกำหนด ตัวแปรสำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ที่สอดคล้องกับงานวิจัย ดังภาพประกอบที่ ๒.๒



## บทที่ ๓

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์อย่างยั่งยืน” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ ๒. เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ และ ๓. เพื่อเสนอรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์อย่างยั่งยืน ในการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

- ๓.๑ รูปแบบการวิจัย
  - ๓.๒ พื้นที่การวิจัย และประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
  - ๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
  - ๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล
  - ๓.๕ การวิเคราะห์ผลข้อมูล
  - ๓.๖ แผนการดำเนินงานวิจัย
- มีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

#### ๓.๑ รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในภาคสนาม โดยใช้วิธีวิทยาวิจัยการแบบผสมผสาน ดังนี้

**๓.๑.๑ การศึกษาในเชิงเอกสาร (Documentary Research)** ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูล จากเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องเอกสาร หนังสือ งานวิจัย ผลงานวิชาการ ที่มีผู้เรียบเรียงศึกษาไว้ก่อนหน้าแล้วจากแหล่งต่างๆ โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ดังนี้

(๑) ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหนังสือ รายงานการวิจัย และเอกสารอื่นๆ โดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน : ที่สาธารณประโยชน์ แนวคิดสิทธิชุมชน

(๒) ทำการศึกษาวเคราะห์กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์อย่างยั่งยืน

(๓) ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ กระบวนการและแนวทางการจัดการ การมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรที่อยู่ในพื้นที่บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

(๔) สรุปลงผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิด หลักการ ความเป็นมา แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์อย่างยั่งยืน

**๓.๑.๒ การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในภาคสนาม (Field Study)** เพื่อทราบถึงแนวคิด หลักการ ความเป็นมา แนวทาง ความสัมพันธ์ของประชาชน และองค์กรที่อยู่ในพื้นที่ โดยมีขั้นตอนการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

กระบวนการประชุม อภิปรายกลุ่ม (Focus group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ดังนี้

๑) ประชุมระดมความคิดเห็นกับผู้เชี่ยวชาญแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

๒) กำหนดแนวทางทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

๓) จัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

๔) ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

๕) เขียนรายงานผลการศึกษาและเผยแพร่ต่อสาธารณชน

### ๓.๒ พื้นที่และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)

การศึกษานี้ ได้ทำการศึกษาดูงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ในพื้นที่บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) คือ ผู้ดำรงตำแหน่งขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดถึงประชาชนในพื้นที่ ได้แก่

#### ตัวแทนภาครัฐ

๑. นายรุ่งสุริยา เชียงซีระ ตำแหน่ง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา  
ข้าราชการฝ่ายการเมือง

๒. นายณัฐพงษ์ คำแดง ตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน อบต.ช่วงเปา

๓. นายวิทยา ศรีจอมแจ้ง ตำแหน่ง ผู้ช่วยนักประชาสัมพันธ์ อบต.ช่วงเปา

#### ผู้นำชุมชน

๔. นายไพบุลย์ ตี้อจุมปู ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

#### ตัวแทนกลุ่มราษฎร

๕. ตัวแทนประชาชนบ้านใหม่ล้านนา ๑๒ คน

### ๓.๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย กรณีศึกษา บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ แล้วกำหนดเป็นกรอบปัจจัยให้ครอบคลุมเนื้อหาและวัตถุประสงค์ที่ทำการวิจัย ดังต่อไปนี้

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีขั้นตอนการสร้างเครื่องมือดังนี้

### ๓.๓ เครื่องมือใช้ในการศึกษาวิจัย

การดำเนินการตามโครงการวิจัยดังกล่าว เน้นการศึกษาวิเคราะห์และการมีส่วนร่วมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย การสัมภาษณ์ รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ส่วนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลนั้นเน้นวิธีการแสวงหาความรู้ จากการตั้งประเด็นหลักในการศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวิธีการและใช้เครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่

๑) การสัมภาษณ์ (Interview) โดยคณะผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) สำหรับ ผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยพัฒนาเป็นแบบสัมภาษณ์ที่พัฒนาจากเอกสาร รายงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเนื้อหาที่สำคัญ เช่น แนวคิด หลักการ ความเป็นมา กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรภาครัฐ

๒) การจัดเวทีประชาคม (Focus group) โดยดำเนินการร่วมกับผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน องค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยมีประเด็นสนทนา เช่น ปัญหาและอุปสรรคการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

๓) การสังเกต (Observation) เป็นการสังเกตพฤติกรรมและการแสดงออกของฝ่ายต่างๆ ที่ จะทำควบคู่กับการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน องค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อให้สามารถมองเห็นถึงกระบวนการเสริมสร้างการเรียนรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังนั้น จึงมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย

๑) แบบสัมภาษณ์ (Interview Guideline) และการจัดเวทีประชาคม (Focus Groups) และแนวคำถามสำหรับการสนทนาดำเนินการกับผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

๒) แบบสังเกต เพื่อการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาด้านการจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

- ๑) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ
- ๒) ปัญหาด้านสังคม
- ๓) ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน องค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

- ๑) ด้านเศรษฐกิจ
- ๒) ด้านสังคม
- ๓) ด้านสิ่งแวดล้อม

๓. ข้อเสนอแนะแนวทางในการมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

- ๑) ด้านเศรษฐกิจ
- ๒) ด้านสังคม
- ๓) ด้านสิ่งแวดล้อม

### ๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

๑) การลงพื้นที่ในชุมชนบ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มประชาชน ผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน องค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

๒) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Observations Participant) ซึ่งเป็นการสังเกตพฤติกรรมและการแสดงออกของฝ่ายต่างๆ ที่จะทำให้ควบคู่กับการสัมภาษณ์ประชาชน ผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน องค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

๓) การสัมภาษณ์ คุณะผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) สำหรับประชาชน ผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน องค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

๔) การจัดเวทีประชาคม (Focus Group) ร่วมกับประชาชน ผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน องค์กรใน

พื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิด แนวทาง กระบวนการ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อย่างยั่งยืน เป็นต้น

#### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

กิจกรรม	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
๑) การประชุมนักวิจัย	✓											
๒) การรวบรวมและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง		✓	✓									
๓) การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย		✓	✓									
๔) การรายงานความก้าวหน้าการวิจัย				✓								
๕) การสังเกตการณ์ภาคสนาม					✓	✓	✓	✓				
๖) การสัมภาษณ์เชิงลึก					✓	✓	✓	✓				
๗) การจัดเวทีประชาคม (Focus Groups)									✓			
๘) การวิเคราะห์ข้อมูล										✓	✓	
๙) การจัดทำสรุปเล่มรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์												✓

\* ตารางที่ ๓.๑ แสดงกิจกรรมและระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล

#### ๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาทั้งในเชิงเอกสาร (Documentary Research) และข้อมูลเชิงประจักษ์ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย เป็นกระบวนการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์โดยการสรุปตามสาระสำคัญ ด้านเนื้อหาที่กำหนดไว้ โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ตามประเด็นหัวข้อ ดังนี้

- ๑) วิเคราะห์แนวคิด การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- ๒) ศึกษาวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ของบ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่



๓) การนำเสนอแนวทางในการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

๔) นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ มาทำการวิเคราะห์ปัจจัยข้อมูลพื้นฐานกับระดับการปฏิบัติที่มีต่อการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

๕) การวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลโดยการเชื่อมโยงแนวคิดที่ได้กล่าวแล้ว เพื่อให้เห็นชุดความรู้ กระบวนการ และการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในระดับนโยบาย องค์กร ชุมชน และปัจเจกบุคคล ต่อไป

### ๓.๖ การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย

การนำเสนอข้อมูลจะอยู่ในลักษณะการพรรณนาความ (Descriptive Presentation) ประกอบภาพถ่าย และการพรรณนาความประกอบการบรรยายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้ในระดับนโยบาย ชุมชน องค์กร และปัจเจกบุคคล ต่อไป

## บทที่ ๔

### ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน” มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑) เพื่อศึกษาสภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ๒) เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และ ๓) เพื่อเสนอรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ในบทนี้ เป็นการนำเสนอผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ตามประเด็นหัวข้อ ดังต่อไปนี้

๔.๑ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา

๔.๒ สภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

๔.๓ แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

๔.๔ รูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

๔.๕ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

#### ๔.๑ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา

##### ๔.๑.๑ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับชุมชน

จากการศึกษาประวัติชุมชนเกี่ยวกับข้อมูลพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา มีพื้นที่ทั้งหมด ๔๙.๕๐ ตารางกิโลเมตรหรือ ๓๐,๙๓๘ ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ จำนวน ๑๐,๓๑๒ ไร่ พื้นที่สาธารณะ จำนวน ๕,๑๕๖ พื้นที่เกษตรกรรม จำนวน ๑๑,๓๑๐ ไร่ พื้นที่เอกชนหรือมีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน จำนวน ๔,๑๖๐ ไร่

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ชาวบ้านกลุ่มคนจน ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่มาจากชุมชนบ้านช่วงเปา หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๑๑ โดยเริ่มเข้ามาบุกเบิกสร้างถิ่นฐาน ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจอมทอง ซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรม ระหว่างกิโลเมตรที่ ๓-๔ โดยครั้งแรก จำนวน ๕ ครอบครัว คือ ครอบครัวของนายสิงห์ เทียงจันทร์ตา, นายมูล กันธิยะ, นายเสาร์ สุตาคำ, นายแก้ว ใจเมา, นายผัด เรือนฟ้างาม (ปัจจุบันทั้ง ๕ คน ได้เสียชีวิตแล้ว) ต่อมาก็มีกลุ่มชาวบ้านที่ยากจน และไร้ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยเนื่องจากถูกธนาคารยึด ซึ่งโดยแต่เดิมกลุ่มชาวบ้านเหล่านี้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และเช่าที่ดินของนายทุนอยู่ เมื่อชาวบ้านต้องการมีที่ดินของตนเองจึงตกลงกับนายทุนเจ้าของที่ดินนำที่ดินที่ชาวบ้านเช่าอยู่เข้าธนาคารและให้ชาวบ้านผ่อนกับธนาคารแทน แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ที่มีอาชีพรับจ้าง หาเช้ากินค่ำไม่สามารถผ่อนที่ดินกับธนาคารดังที่คาดหวังได้ บ้านและที่ดินของหลายครอบครัวเริ่มถูกธนาคารยึดและขับไล่ออกจากพื้นที่

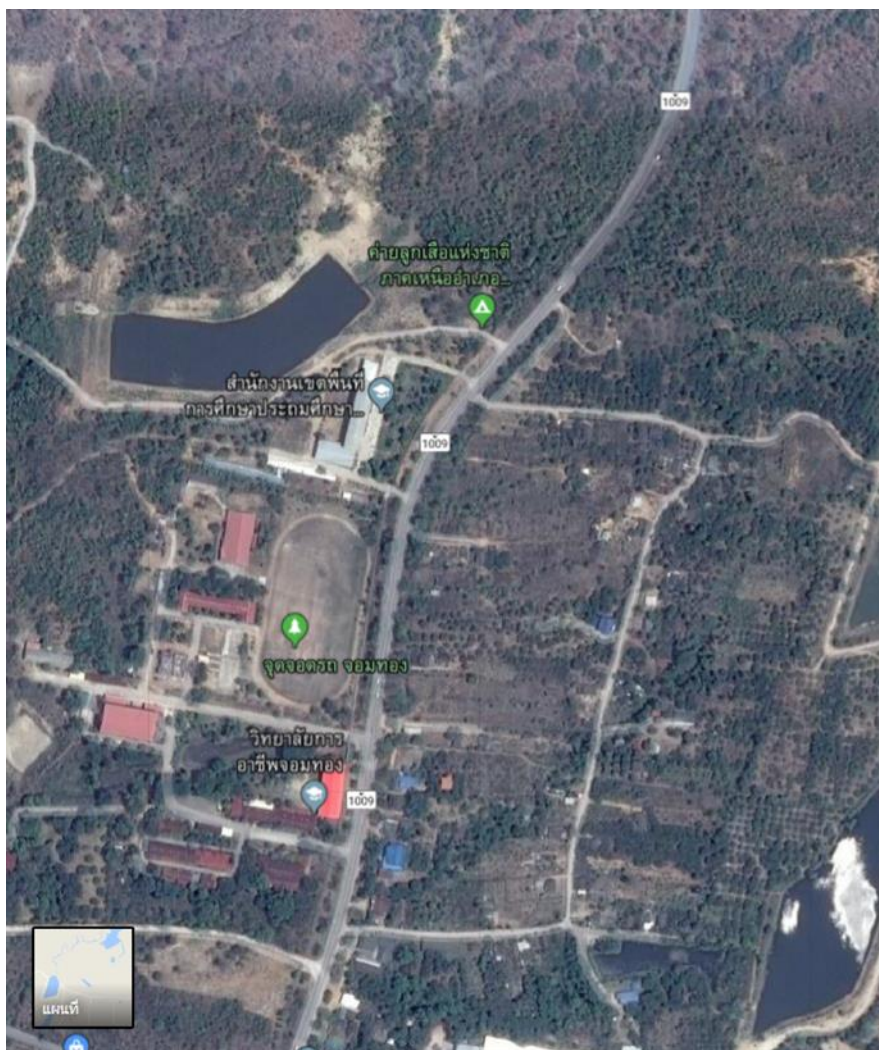
ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ชาวบ้านจำนวน ๔๒ ครอบครัว ได้เข้าไปสมทบกับเพื่อนบ้าน ๕ ครอบครัวที่ได้สร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนแล้ว รวมเป็น ๔๗ ครอบครัว มีการปลูกพืชผักล้มลุก เช่น ก๋วย พริก ฝ้าย ถั่วลิสง เป็นต้น และได้มีการเรียกชื่อชุมชนว่า “บ้านห้วยทางเลี้ยว” จากนั้นปี พ.ศ.๒๕๓๙ เปลี่ยนเป็นชื่อ “บ้าน ๔๗ ราย” เนื่องจากเป็นปีที่ชาวบ้านทั้งหมดในหมู่บ้านทั้ง ๔๗ ครอบครัว ถูกจับดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกป่าสงวนฯ และต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๔๒ ได้เปลี่ยนชื่อหมู่บ้านเป็น “บ้านพรสวรรค์” โดยในปีพ.ศ. ๒๕๔๙ ที่อำเภอจอมทองได้มีการออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับชาวบ้านและเป็นหย่อมบ้านที่อยู่ภายใต้การปกครองของบ้านอัครักษ์ หมู่ที่ ๑๔ ปัจจุบันมีประชากรทั้งหมด ๕๔ ครอบครัว ๑๙๔ คน

หลังจากที่ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์ ถูกจับกุมดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๙ โดยในปี พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือให้หาพื้นที่รองรับแก่ผู้ที่ถูกบังคับคดี โดยได้มอบหมายให้ป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาในการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร ซึ่งกรมป่าไม้โดยศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้ ได้ทำบันทึกการส่งมอบ – รับมอบ พื้นที่เป้าหมายรองรับราษฎร กม.๓ - กม.๕ ที่ถูกบังคับคดี ซึ่งอยู่ในพื้นที่โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ป่าจอมทอง ๒ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยได้หาพื้นที่พื้นที่รองรับให้แก่ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๘๑ ไร่ ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าจอมทอง ๒ และจำแนกโซนนิ่งไว้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ (ZONE E) และต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๖๐ กรมป่าไม้ โดยสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ ๑ (เชียงใหม่) ได้ทำบันทึกข้อความ ที่ ทส ๑๖๑๔๔ / ๓๘๔๒ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ พิจารณาแล้วเห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวราษฎรได้มีการดูแลรักษาไว้จนถึงปัจจุบัน สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่มีลูกไม้ขึ้นกระจายทั่วพื้นที่ เห็นควรจัดไว้เป็นพื้นที่รองรับราษฎรได้<sup>๑</sup>

ดังนั้น ในปี พ.ศ.๒๕๖๑ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา ร่วมกับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้ดำเนินโครงการบ้านมั่นคง และโครงการเมืองพัฒนาคุณภาพชีวิตของพี่น้องประชาชนในพื้นที่ ในทุกมิติ โดยความร่วมมือขององค์กรชุมชน หน่วยงานภาคีภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ดินทำกิน และเมืองพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีส่วนร่วม ภายใต้ชื่อโครงการว่า “โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินและเมืองพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีส่วนร่วม ชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่”

พื้นที่เป้าหมายของโครงการฯ คือ ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ โดยราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ได้มีการประชุมทำประชาคม และประชาคม ตามบันทึกการประชุม และประสงค์จะย้ายออกจากพื้นที่บุกรุก โดยขอให้มีการพิจารณา ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ ตามมติคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากเหตุดังกล่าวได้เกิดขึ้นมานานร่วมกว่า ๒๐ ปี ผู้ที่ถูกบังคับหลายคนเสียชีวิตไปแล้ว บางคนย้ายออกจากที่ดินเดิมทำให้ปัจจุบันเหลือผู้ที่ถูกบังคับกับลูกหลานทายาทตามกฎหมาย และครอบครัวขยายของผู้ที่ถูกบังคับรวมเป็นจำนวน ๕๔ ครอบครัว

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นางคำใส ปัญญาณี, นายอดิศักดิ์ นาอวน, ตัวแทนชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖).



ภาพที่ ๔.๑ แผนที่บ้านพรสวรรค์ ม.๑๔

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อขอใช้ ที่ดินใช้เป็นสร้างที่อยู่อาศัย สร้างถนน ศาลาห้องประชุม สนามเด็กเล่น วัด ประปาหมู่บ้าน เป็นสถานที่สาธารณะประโยชน์ของหมู่บ้าน และเพื่อให้ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ครอบคลุมทุกมิติ เกิดความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน โดยมีเป้าหมาย คือ ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ จำนวน ๕๔ ครัวเรือน จำนวน ๑๙๔ คน เพื่อใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ มีวิธีดำเนินการ ดังนี้

๑) ขั้นตอนเตรียมการ

(๑) ประชุมประชาคมราษฎรในหมู่บ้านเพื่อรับทราบข้อมูลร่วมกันและแนวทางการขอใช้ที่ดิน

(๒) นำเสนอโครงการให้ อบต.ช่วงเปา ได้รับทราบวัตถุประสงค์ของโครงการ

(๓) เสนอโครงการต่อ คณะกรรมการนโยบายที่ดินระดับจังหวัด

๒) ขั้นตอนดำเนินโครงการ

(๑) หากได้รับการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จะดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัย หมู่บ้านภายใน ๑ ปี เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎรภายในหมู่บ้าน

(๒) หากได้รับการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จะดำเนินการสร้างถนนภายใน ๑ ปี เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องระบบคมนาคมและการขนส่งสินค้าทางการเกษตร

(๓) หากได้รับการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จะดำเนินการสร้างประปาหมู่บ้านภายใน ๑ ปี เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องระบบประปาและแก้ไขเรื่องน้ำกินน้ำใช้ของหมู่บ้าน

(๔) หากได้รับการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จะดำเนินการสร้างศาลาห้องประชุมประจำหมู่บ้านภายใน ๒ ปี

(๕) หากได้รับการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จะดำเนินการสร้างสนามเด็กเล่นและวัดประจำหมู่บ้านภายใน ๓ ปี

ระยะเวลาในการขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ เป็นเวลา ๓๐ ปี โดยผู้รับผิดชอบโครงการ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ร่วมกับ คณะกรรมการหมู่บ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา ซึ่งผลที่คาดว่าจะได้รับคือ ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ มีคุณภาพชีวิตที่ดี ครอบครัวทุกมิติ เกิดความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ ได้ใช้ที่ดิน สร้างที่อยู่อาศัย สร้างถนน เป็นศาลาห้องประชุม สนามเด็กเล่น วัด ประปาหมู่บ้าน เป็นสถานที่สาธารณะประโยชน์ของหมู่บ้าน ในการติดตามประเมินผล ใช้การประเมินผลจากแบบสอบถามก่อนและหลังจากการอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ<sup>๒</sup>

#### ๔.๑.๒ ข้อมูลพื้นฐานองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปาตำบลช่วงเปา

พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา เป็นตำบลหนึ่งของอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของอำเภอจอมทอง ห่างจากตัวอำเภอไปทางทิศเหนือประมาณ ๔ กิโลเมตร และอยู่ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศใต้ประมาณ ๕๕ กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘ (ถนนสายเชียงใหม่ - ฮอด) มีเนื้อที่ประมาณ ๔๙.๕๐ ตารางกิโลเมตร (ประมาณ ๓๐,๙๓๗.๕๐ไร่) อาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา ตั้งอยู่ ณ เลขที่ ๓๐๙ บ้านห้วยน้ำดิบ หมู่ ๒ ตำบล ช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ พิกัด MV ๔๖๙๖๓๙ โทร ๐๕๓ - ๑๑๔๓๘๘ ตามข้อมูลเบื้องต้นองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา พ.ศ ๒๕๖๔ ปรากฏข้อมูลประชากรทั้งหมด ๕,๙๘๐ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๒,๙๘๒ คน เพศหญิง ๓,๐๙๘ คน การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา ในระยะ ๕ ปี(พ.ศ.๒๕๖๓-๒๕๖๗) ยึดหลักและแนวคิดการพัฒนาที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาในระดับต่าง ๆ ทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑( พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙)แนวนโยบายรัฐ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐) แผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ อำเภอ และนโยบายนายกองค์การบริหาร

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายรุ่งสุริยา เชียงซึระ, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา บ้านเลขที่ ๓๐๙ หมู่ที่ ๒ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖).

ส่วนตำบลช่วงเปาที่ได้แถลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา ตลอดจนภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง



ภาพที่ ๔.๒ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา

นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงศักยภาพการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา และปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบลช่วงเปา ให้อยู่ดีมีสุข ควบคู่ไปกับการพัฒนาความสมดุลทุกมิติการพัฒนา เพื่อให้ตำบลช่วงเปาเป็นตำบลที่น่าอยู่ โดยทิศทางการพัฒนาในระดับต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับกรอบแนวคิดในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา ที่สำคัญ คือ

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) มีแนวคิดที่ต่อเนื่องจากแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ - ๑๐ โดยยังคงยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” รวมทั้ง “สร้างสมดุลการพัฒนา” ในทุกมิติทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน การพัฒนาและบริหารประเทศเป็นไปในทางสายกลาง มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจสิ่งแวดล้อมและการเมือง โดยมีการวิเคราะห์อย่าง “มีเหตุผล” และใช้หลัก “ความพอประมาณ” ให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางวัตถุกับจิตใจของคนในชาติมีการเตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงให้เพียงพอ การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนต้องใช้ “ความรอบรู้” รวมทั้งการเสริมสร้างศีลธรรมและสำนึกใน “คุณธรรม” จริยธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินชีวิตด้วย “ความเพียร” อันจะเป็นภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับครอบครัวชุมชน สังคม และประเทศชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา มีนโยบายในการบริหารดังนี้

๑. วิสัยทัศน์ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง”

๒. พันธกิจ มี ๔ ประการ คือ

๑) สร้างสังคมเป็นธรรมและเป็นสังคมที่มีคุณภาพ ทุกคนมีความมั่นคงในชีวิต ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ทุกภาคส่วนได้รับการเสริมพลังให้สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม

๒) พัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีคุณธรรม เรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะและการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงวัย สถาบันทางสังคมและชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถปรับตัวรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง

๓) พัฒนาฐานการผลิตและการบริการให้เข้มแข็งและมีคุณภาพบนฐานความรู้ความคิดสร้างสรรค์และภูมิปัญญา สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ปรับโครงสร้างการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมพร้อมสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

๔) สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนรวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

๓. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังต่อไปนี้

การพัฒนาประเทศให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ปรับเปลี่ยนเร็ว คาดการณ์ได้ยากและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ได้กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสมโดยเร่งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันปัจจัยเสี่ยง และเสริมรากฐานของประเทศด้านต่างๆ ให้เข้มแข็งควบคู่ไปกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้และความคิดสร้างสรรค์บนพื้นฐานการผลิต และการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน

๑) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสำคัญกับ

(๑) การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยควบคู่การเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง

(๒) การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ

(๓) การเสริมสร้างพลังให้ทุกภาคส่วนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิตในสังคมและมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

(๔) การสานสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมให้มีคุณค่าร่วมและตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคมและเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีระบบตรวจสอบ และการรับผิดชอบที่รัดกุม

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการด้านคุณภาพชีวิต บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม “บทบาท” หมายถึง ลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นบทบาทจึงมีความสัมพันธ์กับอำนาจและหน้าที่ บทบาทของ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำแนกออกได้เป็น ๔ ลักษณะ กล่าวคือ การดำเนินการ การส่งเสริม การประสาน และการสนับสนุน

๑) การดำเนินการ

การดำเนินการ หมายถึง การจัดหาหรือจัดให้มี บำรุงรักษาให้คงสภาพที่ดีตลอดไป กำจัดให้หมดไป บำบัดฟื้นฟู ปรับปรุงให้มีสภาพดีขึ้น ควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามที่กำหนด ศึกษาวิจัยให้ได้วิธีการหรือองค์ความรู้ เฝ้าระวังให้ทราบเหตุหรือแหล่งเกิดเหตุ การติดตามและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทการดำเนินการในด้านต่างๆ ดังนี้

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยใช้กรอบแนวทางตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖

(๒) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องคุ้มครอง ฟื้นฟู และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากธรรมชาติ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย กรณีการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายซึ่งหมายถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ และ เขตอนุรักษ์ป่าชายเลน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประสานให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนิน

(๓) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษในเขตพื้นที่ อาทิ การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย กรณีการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ ซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องต้องร่วมดำเนินการ หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม เป็นต้น

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ต้องบำรุงศิลปะ จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่น

(๕) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม

(๖) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน และเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัด

(๗) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องจัดทำและปรับปรุงผังเมือง ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีการวางแผนปรับปรุงผังเมืองรวม ภายในปี พ.ศ. ๒๕๓๕

(๘) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ต้องดำเนินงานจัดทำโครงการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอเข้าสู่ระบบแผน ปฏิบัติการ เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด



(๙) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ สามารถจัดจ้างและซื้อบริการจากหน่วยงานอื่นๆ จากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีบทบาทในการดำเนินงานก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือมีการเกี่ยวเนื่องกับหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงกับแผนงานโครงการ และที่ดำเนินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการดำเนินการใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะต้องเป็นอำนาจและหน้าที่กฎหมายกำหนด และดำเนินการเท่าที่จำเป็น หรือเป็นกรณีที่เกิดภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

## ๒. การส่งเสริม

การส่งเสริม หมายถึง การให้หรือเพิ่มเติมในด้านความรู้ความเข้าใจ จิตสำนึกและความตระหนัก การมีส่วนร่วม และความพร้อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมในด้านต่างๆ ดังนี้

๑) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเรื่องสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนในท้องถิ่นและบุคคลในองค์กร

๓) ส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับเทศบาลยังต้องมีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการด้วย

## ๓. การประสานงาน

การประสาน หมายถึง การสื่อสารหรือการดำเนินการใดๆ ให้เกิดความร่วมมือ หรือเกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงาน อื่น รวมทั้งให้เกิดบูรณาการในการบริหารจัดการในพื้นที่ เพื่อลดความซ้ำซ้อน สนับสนุนงานซึ่งกันและกัน ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการประสานส่วนใหญ่เป็นบทบาทของ อบจ. ซึ่งต้องประสานในด้านต่างๆ ดังนี้

๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทประสานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อไปจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตลอดจนประสานการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างท้องถิ่นในเขตจังหวัด

๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทประสานองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดอื่น กรณีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด

## ๔. การสนับสนุน

การสนับสนุน หมายถึง การให้หรือให้ใช้วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล แรงงาน ข้อมูล และงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

การสนับสนุนส่วนใหญ่เป็นบทบาทของ อบจ. ซึ่งมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ และสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) สนับสนุนงบประมาณให้แก่ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เฉพาะในกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้อง ดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒) สนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกรณีเร่งด่วน และจำเป็น หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน

๓) สนับสนุนงบประมาณให้แก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของหรือการดำเนินการแทนโดยสรุปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีบทบาทดังนี้

บทบาทของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

๑. ดำเนินการในเขตท้องถิ่นของตนเอง

๒. ประสานและร่วมดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง กรณีที่อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนในเขตท้องถิ่น และกรณีการจัดการซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่

๓. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

๑. ดำเนินการในกรณีที่เกินขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด หรือเป็นกรณีคาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

๒. ร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนจังหวัดอื่นๆ ในกรณีคาบเกี่ยว

๓. ประสานการดำเนินงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

๔. สนับสนุนงบประมาณและอื่นๆ เพื่อการดำเนินการของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งมักเป็นผู้ดำเนินการเองในเรื่องต่างๆ มาเป็นผู้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่วมดำเนินการและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็ง นอกจากนี้ยังต้องมีบทบาทการเป็นผู้ประสานเพื่อสร้างความร่วมมือกับสถาบันทางวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานราชการต่าง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการให้มี บริการสาธารณะร่วมกัน เช่น การกำจัดขยะ การบำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่มี<sup>๓</sup>

<sup>๓</sup>องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, แผนพัฒนาตำบล ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒, (เชียงใหม่: องค์กรบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, ๒๕๕๘), (เอกสารอัดสำเนา).

## ๔.๒ สภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

จากการศึกษาสภาพการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ชาวบ้านพรสวรรค์ ๕ ครัวเรือน อพยพมาจากบ้านช่วงเปา บุกรุกสร้างบ้านเรือนในป่าสงวนแห่งชาติจอมทอง (กิโลเมตรที่ ๓ - ๔) บริเวณพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ต่อมาชาวบ้านยากจน ๔๒ ครอบครัว อพยพมาเพิ่ม รวมเป็น ๔๗ ครัวเรือน ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ชาวบ้าน ๓๙ ครัวเรือน ถูกจับดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวน ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ อำเภอออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้ชาวบ้าน อยู่ภายใต้การปกครองของบ้านอังครักษ์ หมู่ที่ ๑๔

ชุมชนบ้านพรสวรรค์จำนวนประชากร มีจำนวน ๑๙๔ คน ๕๔ ครัวเรือน ประวัติความเป็นมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีมีมติให้หาพื้นที่รองรับราษฎรที่ถูกบังคับคดีจากปัญหาความเดือดร้อนของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ โดยกรมป่าไม้โดยศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้ ทำบันทึกส่งมอบพื้นที่เป้าหมายรองรับราษฎร กม. ๓ - กม. ๕ ให้กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นพื้นที่รองรับราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ : ๘๑ ไร่ อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าจอมทอง ๒ ในพื้นที่เศรษฐกิจ (ZONE E) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ กรมป่าไม้โดยสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ ๑ (เชียงใหม่) พิจารณาว่าราษฎรมีการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน<sup>๔</sup>

ประเด็นสำคัญคือ ชุมชนบ้านพรสวรรค์เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลในการจัดหาพื้นที่รองรับราษฎรที่ถูกบังคับคดี พื้นที่ของชุมชนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าจอมทอง ๒ และถูกจัดโซนนิ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ ราษฎรในชุมชนมีการดูแลรักษาพื้นที่มานานกว่า ๒๐ ปี

พื้นที่ส่วนใหญ่ที่เต็มไปด้วยลูกไม้ เหมาะที่จะจัดสรรให้ประชาชนอาศัยอยู่ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา ร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้ดำเนินโครงการบ้านมั่นคง และโครงการเมืองพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยความร่วมมือจากองค์กรชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีส่วนร่วม พื้นที่เป้าหมายของโครงการคือราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ซึ่งเคยมีการประชุมทำประชาคมติและประชาคมเพื่อย้ายออกจากพื้นที่บุกรุก และขอให้มีการพิจารณาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นมานานกว่า ๒๐ ปี ผู้ที่ถูกบังคับหลายคนเสียชีวิตไปแล้ว บางคนย้ายออกจากที่ดินเดิม ทำให้ปัจจุบันเหลือผู้ที่ถูกบังคับกับลูกหลานทายาทตามกฎหมาย และครอบครัวขยายของผู้ที่ถูกบังคับรวมเป็นจำนวน ๕๔ ครัวเรือน

ประเด็นสำคัญ คือ พื้นที่ส่วนใหญ่เหมาะสำหรับการจัดสรรให้ประชาชนอาศัยอยู่ ในลักษณะโครงการบ้านมั่นคง และโครงการเมืองพัฒนาคุณภาพชีวิตมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ส่วนหนึ่งต้องการย้ายออกจากพื้นที่บุกรุก เหลือผู้ที่ถูกบังคับกับลูกหลานทายาทตามกฎหมาย คำถาม คือ จะมี

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ นายไพบุลย์ ตี๋จุมปู, ผู้ใหญ่บ้านบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖)

การจัดสรรพื้นที่ให้กับราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์อย่างไร<sup>๕</sup> และทางหน่วยงานจะดำเนินการช่วยเหลือผู้ที่ถูกบังคับกับลูกหลานทายาทตามกฎหมาย และครอบครัวขยายอย่างไร<sup>๖</sup>

ปัญหาของชาวบ้านบ้านพรสวรรค์อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจอมทองโดยไม่ได้รับอนุญาต มีสาเหตุหลักมาจากชาวบ้านไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ถูกนายทุนยึดที่ดิน ถูกธนาคารยึดและมีหนี้สิน

ลำดับเหตุการณ์สำคัญ ดังนี้

พ.ศ. ๒๕๑๔ ชาวบ้าน ๔๗ ครอบครัว ย้ายมาบุกเบิกสร้างถิ่นฐานในป่าสงวน

พ.ศ. ๒๕๒๗ ตั้งชื่อชุมชนว่า "บ้านห้วยทางเลี้ยว"

พ.ศ. ๒๕๓๙ เปลี่ยนชื่อเป็น "บ้าน ๔๗ ราย" ชาวบ้านถูกจับดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวน

พ.ศ. ๒๕๔๒ เปลี่ยนชื่อเป็น "บ้านพรสวรรค์"

พ.ศ. ๒๕๔๙ อำเภอจอมทองออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้ชาวบ้าน

ปัจจุบัน บ้านพรสวรรค์เป็นหย่อมบ้านภายใต้การปกครองของบ้านอังกักษ์

ประเด็นสำคัญ คือ ชาวบ้านอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยผิดกฎหมาย ชาวบ้านไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ชาวบ้านเคยถูกดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวน ชาวบ้านต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ

คำถาม คือ ภาครัฐมีแนวทางช่วยเหลือชาวบ้านอย่างไร<sup>๗</sup> ชาวบ้านจะได้สิทธิ์ในที่ดินหรือไม่<sup>๘</sup> และชาวบ้านจะดำรงชีวิตต่อไปอย่างไร<sup>๙</sup> อย่างไรก็ตาม มีคำถามสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ โครงการนี้เริ่มดำเนินการเมื่อไหร่<sup>๑๐</sup> ผลลัพธ์ของโครงการเป็นอย่างไร<sup>๑๑</sup> และมีบทเรียนอะไรบ้างจากโครงการนี้<sup>๑๒</sup>

<sup>๕</sup> สัมภาษณ์ นายอืด คำฟู , ตัวแทนชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖)

<sup>๖</sup> สัมภาษณ์ นางวันดี บิดิพรหม , ตัวแทนชุมชนบ้านพรสวรรค์หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖)

<sup>๗</sup> สัมภาษณ์ นางกัลยา ขอดแก้ว , ตัวแทนชุมชนบ้านพรสวรรค์หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖)

<sup>๘</sup> สัมภาษณ์ นางลววรรณ จันทร์ปือก , ตัวแทนชุมชนบ้านพรสวรรค์หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖)

<sup>๙</sup> สัมภาษณ์ นางทัศนีย์ นิยมกิจ, นางคำพร ปันม้า , ตัวแทนชุมชนบ้านพรสวรรค์หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖)

<sup>๑๐</sup> สัมภาษณ์ นายเรือง กองบุปผา, นายนวรรตน์ บุญเป็ง , ตัวแทนชุมชนบ้านพรสวรรค์หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖)

<sup>๑๑</sup> สัมภาษณ์ นางสาวกัญญรัตน์ ตุ่มปามา , ตัวแทนชุมชนบ้านพรสวรรค์หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖)

<sup>๑๒</sup> การสนทนากลุ่ม : ตัวแทนชาวบ้าน ชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่(๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖)



ภาพที่ ๔.๓ แผนที่ตั้งครัวเรือนพื้นที่เดิม ๔๗ ครัวเรือน  
สรุปปัญหาและความต้องการของพื้นที่ ดังตาราง

ปัญหาในพื้นที่	ความต้องการ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่ไม่นั่นคงด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย</li> <li>- ไม่มีเอกสารสิทธิรองรับการถือครองที่ดิน</li> <li>- และการพัฒนาเป็นไปโดยยากลำบากในการเข้าถึงระบบสาธารณสุข ภูมิภาค น้ำ ไฟ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบสาธารณสุข ภูมิภาคเข้าถึงทุกครัวเรือน</li> <li>- การส่งเสริม อาชีพ ทุนและแหล่งงาน จากภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> <li>- ความมั่นคงด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย</li> <li>- พื้นที่สำหรับทำการเกษตรรายครัวเรือน</li> </ul>

ปัญหาและความต้องการของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย

#### ๑. การบริหารจัดการที่ดิน

๑.๑ ข้อขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อาจเกิดข้อขัดแย้งระหว่างคนในหมู่บ้านใหม่และเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ท้องถิ่น เนื่องจากการใช้ที่ดินอาจมีผลกระทบต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

๑.๒ ขาดความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บางครั้งคนในหมู่บ้านอาจไม่มีความเข้าใจเพียงพอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งอาจส่งผลให้มีการกระทำความผิดกฎหมายหรือการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการใช้ที่ดิน

#### ๒. การบริหารจัดการที่อยู่อาศัย

๒.๑ ขาดแคลนของสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน บางหมู่บ้านใหม่อาจขาดแคลนในสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น การเข้าถึงถนน, น้ำประปา, และไฟฟ้า ซึ่งอาจส่งผลให้มีความไม่สะดวกในการใช้ชีวิตประจำวัน

๒.๒ ปัญหาสุขภาพและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข การเข้าถึงบริการสุขภาพและการรักษาพยาบาลอาจมีความยากลำบากในบางพื้นที่ที่ห่างไกลจากสถานที่บริการ ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพของประชากร

### ๓. ความต้องการ<sup>๑๓</sup>

๓.๑ การเสริมสร้างความเข้มแข็งในทางภูมิปัญญา ความเข้มแข็งในทางภูมิปัญญาเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ประชากรเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการใช้ที่ดินและการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

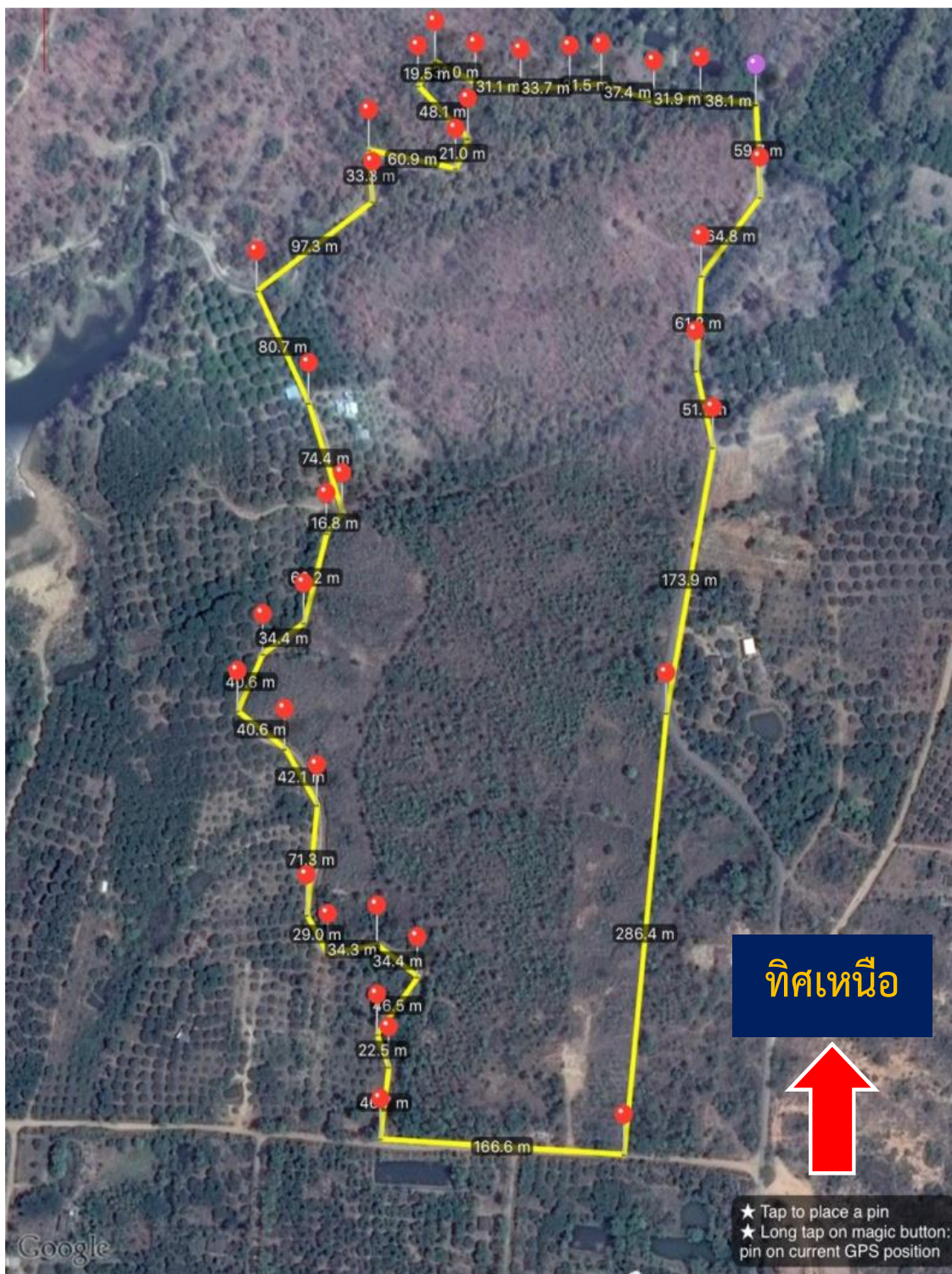
๓.๒ การพัฒนาพื้นที่ที่ดินให้มีความยั่งยืน การพัฒนาที่ดินให้มีความยั่งยืนและไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างอนาคตที่ยั่งยืนสำหรับหมู่บ้านใหม่

ด้วยการรับรู้และการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและยั่งยืนสำหรับการพัฒนาที่ดินและชุมชนในระยะยาวในอนาคต โดยคำแนะนำและการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการร่วมมือกันของชุมชนในการแก้ไขปัญหาเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการนี้ด้วย

---

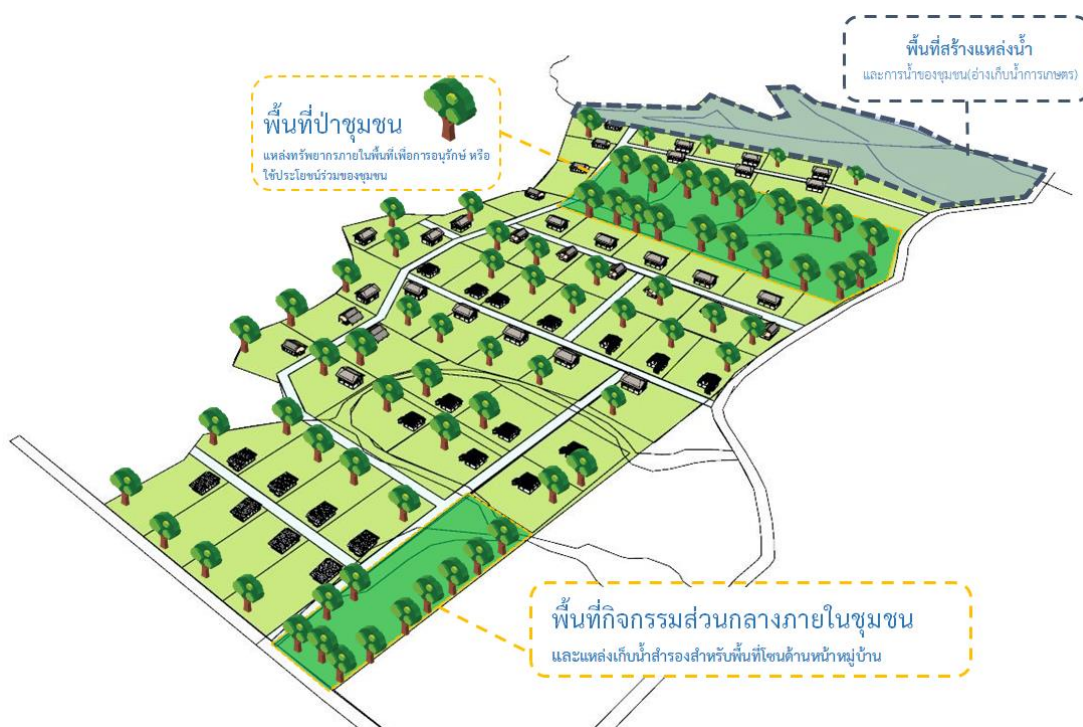
<sup>๑๓</sup> การสนทนากลุ่ม : ตัวแทนชาวบ้าน ชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่(๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖)





ภาพที่ ๔.๔ แผนที่ตั้งใหม่ ๕๕ คร้วเรือน (รวมคร้วเรือนขยาย)

ชุมชนบ้านใหม่ล้านนา หรือชุมชนบ้านพรสวรรค์ เป็นหย่อมบ้านของบ้านอังกฤษ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการยื่นคำขอเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ขณะนี้อยู่ระหว่างการศึกษานโยบายและมาตรการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในขณะทำงานแก้ไขปัญหาและศึกษาแนวทางการจัดที่ดินให้ชุมชนในรูปแบบโฉนดชุมชน ตามข้อเรียกร้องของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.) ซึ่งชุมชนบ้านใหม่ล้านนา ถือเป็นพื้นที่ชุมชนต้นแบบการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (คทช.) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (จัดระบบ) ในภาคเหนือ และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๐ เมื่อพื้นที่ได้รับอนุญาตแล้ว คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้เข้าไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว เช่น การสร้างบ้านมั่นคง การพัฒนาแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค การขยายเขตไฟฟ้า การขุดเจาะบ่อบาดาล รวมถึงการส่งเสริมการรวมกลุ่มและการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) มีการติดตามผลการดำเนินงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ ๔.๕ แผนผังชุมชนบ้านใหม่ล้านนา หรือชุมชนบ้านพรสวรรค์





ภาพที่ ๔.๖ งานและมอบนโยบายในงานสืบชะตาชุมชนบ้านใหม่ล้านนา: ๒๕ ปีแห่งการขับเคลื่อนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

เมื่อวันพุธที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ นายอนุชา นาคาศัย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะรองประธานกรรมการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม เป็นประธานเปิดงานและมอบนโยบายในงานสืบชะตาชุมชนบ้านใหม่ล้านนา : ๒๕ ปีแห่งการขับเคลื่อนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และลงพื้นที่ติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ที่ยื่นคำขอเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ณ ชุมชนบ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีนายศักดิ์ชัย คุณานุวัฒน์ชัยเดช รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ให้การต้อนรับและกล่าวรายงาน พร้อมกันนี้ นายประเสริฐ ศิริภาพร รองผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และคณะเจ้าหน้าที่ สคทช. รวมทั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาและศึกษาแนวทางการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนในรูปแบบโฉนดชุมชน ภายใต้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม เข้าร่วมงานและลงพื้นที่ศึกษาข้อเท็จจริง<sup>๑๔</sup>

สรุปสภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

๑. ปัญหา ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์ถูกจับกุมดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๙

<sup>๑๔</sup> สัมภาษณ์ นายวิทยา ศรีจอมแจ้ง, ผู้ช่วยนักประชาสัมพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา บ้านเลขที่ ๓๐๙ หมู่ที่ ๒ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖).

๒. การขับเคลื่อนแก้ไขปัญห ชาวบ้านร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนในนามสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญห ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ มอบหมายให้ป่าไม้ ๑ ( จังหวัดเชียงใหม่ ) หาพื้นที่รองรับแก่ผู้ถูกบังคับคดี ชุมชนบ้านพรสวรรค์ติดตามการแก้ไขปัญห จนได้มีการสำรวจเพื่อหาพื้นที่รองรับ

๓. แนวทางแก้ไข กรมป่าไม้จัดพื้นที่โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ป่าจอมทอง ๒ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ จัดหาพื้นที่รองรับให้แก่ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา จำนวน ๘๑ ไร่ ซึ่งกรมป่าไม้ พิจารณาแล้วเห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวราษฎรได้มีการดูแลรักษาไว้จนถึงปัจจุบัน เห็นควรจัดไว้เป็นพื้นที่รองรับราษฎรได้

ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์มีพื้นที่รองรับสำหรับทำกิน ดังนั้นโครงการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีส่วนร่วม โดย องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา จากความร่วมมือขององค์กรชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมีพื้นที่เป้าหมาย คือ ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์ ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกบังคับคดี ให้ย้ายออกจากพื้นที่ มีพื้นที่รองรับ คือ ชุมชนบ้านใหม่ล้านนา ๔๗ แปลง จำนวน ๗๑ ไร่-๓ งาน-๖๔ ตารางวา รวมพื้นที่การแก้ไขปัญหาราษฎร ๘๑ ไร่ มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ แก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน พัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการนี้เป็นตัวอย่างที่ดีของการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วน และช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### ๔.๓ แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

ลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

จากการขับเคลื่อนโครงการและได้เข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในระดับจังหวัด และได้มีการวางแผนผังตามแผนที่ ที่ได้รับการพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรี โดยทางหมู่บ้านพรสวรรค์ได้มีการประชาคมจัดสรรพื้นที่ร่วมกับคณะกรรมการ (คทช.) ไว้เบื้องต้นแล้ว โดยมีแนวทางในการบริหารจัดการหลักๆ แนวทางด้วยกัน คือ

##### ๑. การประชุมประชาคม

ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ได้มีการประชุมวางแผนทำประชาคม และประชาคม ตามบันทึกการประชุม และประสงค์จะย้ายออกจากพื้นที่บุกรุก โดยขอให้มีการพิจารณาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ ตามมติคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากเหตุดังกล่าวได้เกิดขึ้นมานานร่วมกว่า ๒๐ ปี ผู้ที่ถูกบังคับหลายคนเสียชีวิตไปแล้ว บางคนย้ายออกจากที่ดินเดิม ทำให้ปัจจุบันเหลือผู้ที่ถูกบังคับกับลูกหลานทายาทตามกฎหมาย และครอบครัวขยายของผู้ที่ถูกบังคับ รวมเป็นจำนวน ๕๔ ครอบครัว



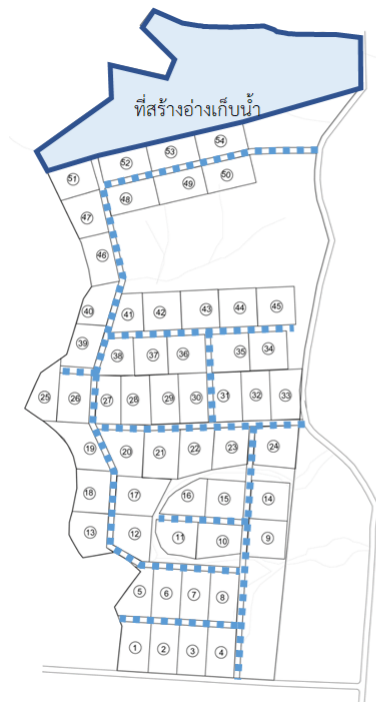
ภาพที่ ๔.๗ การจัดเวทีฟังประชาคมชุมชน

## ๒. การสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินใหม่

การสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินใหม่ หลังจากกรมป่าไม้ได้กำหนดเขตพื้นที่ใหม่ให้กับราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ เป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแปลงที่ดินที่ยังไม่มีข้อมูลในระบบทะเบียนที่ดิน ข้อมูลที่สำรวจจะรวมถึงตำแหน่งที่ดิน เนื้อที่ รูปร่าง ลักษณะ สภาพการครอบครอง สิทธิในที่ดิน เจ้าของ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำทะเบียนที่ดิน จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน การจัดการที่ดิน การพัฒนาที่ดิน มีวิธีการ ดังนี้ การใช้ภาพถ่ายทางอากาศ การใช้แผนที่ การใช้เครื่องมือ GPS การลงพื้นที่สำรวจ และการสัมภาษณ์ผู้ที่จะครอบครองที่ดิน



ภาพที่ ๔.๘ การสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินใหม่



ลำดับ	รายการ	ราคาวัสดุ	ราคาค่าแรง	รวมราคาวัสดุและค่าแรง	หมายเหตุ
1	งานปรับพื้นที่	-	3,263,400.00	3,263,400.00	เหมา
2	งานถนนลูกรังบดอัดแน่น	-	684,000.00	684,000.00	เหมา
3	วางระบายน้ำรูปตัวยูขนาด 0.28 x 0.50 x 0.10 ม. พร้อมฝาปิด	1,239,960.00	345,880.00	1,585,840.00	
4	ขยายเขตไฟฟ้า	675,000.00	-	675,000.00	เหมา
5	ขยายเขตประปา และเดินท่อภายในโครงการ	189,000.00	-	189,000.00	เหมา
6	งานศาลาชุมชน	112,980.00	11,688.00	124,668.00	
	รวม	2,216,940.00	4,304,968.00	6,521,908.00	

หกล้านห้าแสนสองหมื่นหนึ่งพันเก้าร้อยแปดบาทถ้วน

ภาพที่ ๔.๙ กรอบแผนงบประมาณเสนอปรับปรุงสาธารณูปโภค จาก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พอช.

### ๓. การออกแบบบ้านพักอาศัยโดยชาวบ้าน

การออกแบบบ้านโดยราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์เอง เป็นแนวทางที่องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปาและให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการออกแบบบ้านของตนเอง โดยเห็นว่ามี ความตรงใจมากกว่าการให้รัฐ สถาปนิกหรือผู้เชี่ยวชาญมาออกแบบให้ ข้อดีของการออกแบบบ้านโดยชาวบ้านเอง คือ ตอบโจทย์ความต้องการของผู้ใช้งาน บ้านที่ออกแบบโดยชาวบ้านเอง มักจะตอบโจทย์ความต้องการของผู้ใช้งานได้ดีกว่า เพราะชาวบ้านเป็นผู้ที่เข้าใจความต้องการของตัวเอง วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของตนเองดีที่สุด ประหยัดงบประมาณ การออกแบบบ้านโดยชาวบ้านเอง มักจะมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการจ้างสถาปนิก ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง การออกแบบบ้านโดยชาวบ้านเอง ช่วยให้ชาวบ้านมีทักษะใหม่ ๆ และส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง และการสร้างความภาคภูมิใจ การออกแบบบ้านโดยชาวบ้านเอง ช่วยให้ชาวบ้านรู้สึกภาคภูมิใจในผลงานของตนเอง





ภาพที่ ๔.๑๐ กระบวนการออกแบบบ้าน

### แบบบ้าน พรสวรรค์ 1



ภาพที่ ๔.๑๑ แบบบ้าน พรสวรรค์ ๑

### แบบบ้าน พรสวรรค์ 2



ภาพที่ ๔.๑๒ แบบบ้าน พรสวรรค์ ๒



แบบบ้าน พรสวรรค์ 3

ภาพที่ ๔.๑๓ แบบบ้าน พรสวรรค์ ๓

#### ๔. การประสานความร่วมมือการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ

เนื่องจากการย้ายที่อยู่ไปอยู่ที่ใหม่ ราษฎรชุมชนบ้านพรสวรรค์ ต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกิดขึ้น เช่น ค่ารถถอน ค่าขนย้าย ค่าปรับเกวียนที่ดินแปลงใหม่ ค่าติดตั้งระบบไฟฟ้า ระบบน้ำประปา และสาธารณูปโภคอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการอยู่อาศัยในที่ดินแปลงใหม่ จึงมีความจำเป็นในการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าว โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลชวงเปาเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมป่าไม้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด การประชาสัมพันธ์ภาค สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น





ภาพที่ ๔.๑๔ กระบวนการเตรียมการในพื้นที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
คณะกรรมการตรวจสอบคืบพื้นที่ป่าสงวนกรณีบุกรุกพื้นที่เดิม ลงพื้นที่ร่วมกับราษฎรผู้  
ได้รับผลกระทบเพื่อยืนยันการคืบพื้นที่ (อำเภอจอมทอง, อบต.ช่วงเปา, ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน, ราษฎร  
ในพื้นที่)



ภาพที่ ๔.๑๕ คณะกรรมการตรวจสอบคืบพื้นที่ป่าสงวนกรณีบุกรุกป่าสงวน





ภาพที่ ๔.๑๖ คณะกรรมการตรวจสอบคืบหน้าพื้นที่ป่าสงวนกรณีบุกรุก  
คณะกรรมการตรวจสอบคืบหน้าพื้นที่ป่าสงวนกรณีบุกรุก ลงพื้นที่ร่วมกับราษฎรผู้ได้รับ  
ผลกระทบเพื่อยืนยันการคืบหน้าพื้นที่



ภาพที่ ๔.๑๗ อบจ.เชียงใหม่ สนับสนุนเครื่องจักรปรับพื้นที่





ภาพที่ ๔.๑๘ อบต.ลงพื้นที่วัดระยะการวางท่อน้ำประปาหมู่บ้าน



ภาพที่ ๔.๑๙ ข้าราชการการเมืองลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือผู้เดือดร้อน



ภาพที่ ๔.๒๐ สนับสนุนท่อน้ำประปาชั่วคราวให้กับชุมชน



ภาพที่ ๔.๒๑ รับฟังการขอใช้พื้นที่ สปก.

ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีลงพื้นที่รับฟังความต้องการของพี่น้องบ้านใหม่ล้านนา ๒๕๖๔ การขอใช้พื้นที่ สปก. จำนวนประมาณ ๑๗ ไร่ เพื่อเป็นที่ทำกิน





ภาพที่ ๔.๒๒ กรมป่าไม้เข้าพบรับฟังความต้องการ

กรมป่าไม้เข้าพบรับฟังความต้องการของพี่น้องบ้านใหม่ล้านนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของพี่น้องบ้านใหม่ล้านนา ทหารเรือแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิต และสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกรมป่าไม้กับชุมชน เนื้อหาที่กรมป่าไม้รับฟังปัญหาและความต้องการของพี่น้องบ้านใหม่ล้านนา ดังนี้ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ปัญหาเรื่องการประกอบอาชีพ ปัญหาเรื่องการศึกษา ปัญหาเรื่องสาธารณสุข ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยกรมป่าไม้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิต ดังนี้ สนับสนุนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ส่งเสริมการประกอบอาชีพที่ยั่งยืน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษา สนับสนุนด้านสาธารณสุข ร่วมกับชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งกรมป่าไม้และชุมชนบ้านใหม่ล้านนาได้ร่วมกันหารือแนวทางการดำเนินงานในอนาคต



ภาพที่ ๔.๒๓ การลงพื้นที่ติดตาม

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่ลงพื้นที่ติดตาม การดำเนินการในพื้นที่ คทช.ตำบลช่างเปา

#### ๕. การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย

การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตปออนุรักษ์บ้านพรสวรรค์ อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการอนุญาตจากกรมป่าไม้ หน่วยงานท้องถิ่นและได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางสิ่งแวดล้อมและประวัติศาสตร์ การปรึกษาหารือขอคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

สภาพบ้านตัวอย่างในพื้นที่ คทช. ที่ราษฎรได้ย้ายเข้าไปสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน ๔๗ ครัวเรือน





**สภาพบ้านในพื้นที่ คทช.**



ภาพที่ ๔.๒๕ ตัวอย่างแบบบ้านในพื้นที่ คทช. แบบที่ ๑



**สภาพบ้านบ้านในพื้นที่ คทช.**



ภาพที่ ๔.๒๖ ตัวอย่างแบบบ้านในพื้นที่ คทช. แบบที่ ๒

## ๖. การจัดการด้านสาธารณสุข

การจัดการด้านคุณภาพชีวิตเป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาและปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งรวมถึงการขยายเขตให้บริการที่ดีในด้านพลังงานไฟฟ้า และน้ำประปาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรและการพัฒนาของพื้นที่ ดังนี้ การขยายเขตไฟฟ้า ต้องเริ่มต้นด้วยการทำการวิเคราะห์ความต้องการในพื้นที่ เช่น การประมาณการการใช้พลังงานไฟฟ้าในอนาคต และการประมาณการการเติบโตของพื้นที่ที่ต้องการบริการ การกำหนดแผนการสร้างหลังจากที่ได้ทำการวิเคราะห์และวางแผนความต้องการแล้ว ต่อไปคือการกำหนดแผนการสร้างโครงข่ายไฟฟ้า เช่น การก่อสร้างเสาสายไฟฟ้า, การติดตั้งสายไฟฟ้าในพื้นที่ใหม่, และการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่หรือขยายกำลังของโรงไฟฟ้าเดิม การดำเนินงานและการดูแลรักษา การขยายเขตไฟฟ้าต้องปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ รวมถึงการดำเนินงานในกระบวนการก่อสร้าง การทดสอบและการดูแลรักษาโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การขยายเขตประปาส่วนภูมิภาค มีการสำรวจและการวางแผน เริ่มต้นด้วยการสำรวจความต้องการในการบริการน้ำประปาในพื้นที่ และการวางแผนเพื่อตอบสนองความต้องการเหล่านั้น โดยการพิจารณาปัจจัยเช่น จำนวนประชากร, พื้นที่การเจริญเติบโต, และความต้องการในการพัฒนาอุตสาหกรรมและส่งออก การกำหนดแผนการสร้าง หลังจากการวางแผนและการสำรวจเสร็จสิ้นแล้ว ต่อไปคือการกำหนดแผนการสร้างโครงข่ายประปา เช่น การสร้างระบบท่อน้ำใหม่, การติดตั้งเครื่องปั้มน้ำ, และการสร้างสระน้ำใหม่หรือขยายระบบสระน้ำเดิม การดำเนินงานและการดูแลรักษา หลังจากการกำหนดแผนและการสร้างโครงข่ายประปาเสร็จสิ้นแล้ว ต่อไปคือการดำเนินงานในกระบวนการก่อสร้าง การทดสอบและการดูแลรักษาโครงข่ายประปาเพื่อให้สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การขยายเขตในด้านพลังงานไฟฟ้าและน้ำประปาเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้สังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยการให้บริการพลังงานไฟฟ้าและน้ำประปาที่มีคุณภาพ



## อบต.บ่อน้ำบาดาลในพื้นที่



ภาพที่ ๔.๒๗ บ่อน้ำบาดาล



ภาพที่ ๔.๒๘ อบต.ชว่งเปา บริการรถน้ำวันละ ๓ เที่ยว





ภาพที่ ๔.๒๙ การประชาสัมพันธ์ภาคกลางพื้นที่ดำเนินการวางท่อน้ำ



ภาพที่ ๔.๓๐ การประชาสัมพันธ์ภาคกลางพื้นที่ดำเนินการวางท่อน้ำ



ภาพที่ ๔.๓๑ การประปาส่วนภูมิภาคติดตั้งแท็งก์น้ำ





ภาพที่ ๔.๓๒ แผนการขยายเขตไฟฟ้า



ภาพที่ ๔.๓๓ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคลงพื้นที่ดำเนินการขยายเขตไฟฟ้า

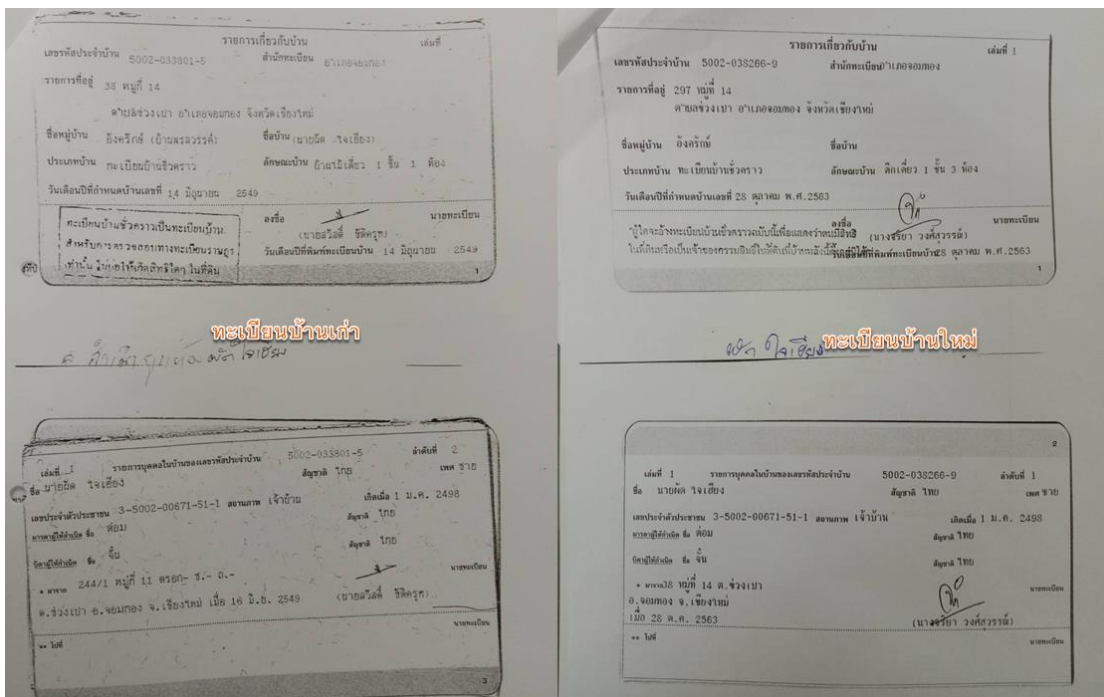
## การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคลงพื้นที่ดำเนินการขยายเขตไฟฟ้า



ภาพที่ ๔.๓๔ บ้านที่ได้รับการติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้า

### ๗. การจัดการด้านสิทธิในที่ดิน

การจัดการด้านสิทธิในที่ดิน เช่น ทะเบียนบ้าน การจัดการด้านสิทธิในที่ดินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินและเนินนิติบัญญัติต่างๆ โดยมีหลายประเภทของสิทธิในที่ดินที่ต้องพิจารณา ซึ่งรวมถึงทะเบียนบ้านด้วย ซึ่งทะเบียนบ้าน (House Registration) เป็นเอกสารที่ระบุการลงทะเบียนตัวบ้านและบุคคลที่อาศัยอยู่ในบ้านนั้น มักจะมีข้อมูลเชิงบุคคล เช่น ชื่อ-สกุล, ที่อยู่, วันเดือนปีเกิด เป็นต้น ทะเบียนบ้านมีความสำคัญในการแสดงตัวตนและการย้ายที่อยู่ เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมายในการรับใบเสร็จจรับเงิน การลงทะเบียนเลือกตั้ง และอื่นๆ สิทธิในที่ดิน (Land Rights) การจัดการด้านสิทธิในที่ดินนั้นมีขั้นตอนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมาย เพื่อให้การโอนสิทธิหรือการใช้สิทธิเป็นไปตามระเบียบและมีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและทำการจัดการที่ดินอย่างถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการพัฒนาในหลายๆ ด้านของชุมชนและสังคมด้วย



ภาพที่ ๔.๓๕ การย้ายทะเบียนบ้าน เข้าพื้นที่ คทช.

๘. การจัดการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

การสร้างโอกาสให้กับประชากรในการทำงานที่มีคุณภาพและมั่นคง โดยให้โอกาสเท่าเทียมแก่ทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะ หรือการสร้างสถานที่ทำงานที่เหมาะสม สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ ลงพื้นที่เพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต จัดเก็บข้อมูลขอรับเงินช่วยเหลือ โดยศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดเชียงใหม่ เป็นเงินสงเคราะห์ ปี ๒๕๖๓ จำนวน ๓๑ รายๆละ ๓,๐๐๐ บาท พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ช่วยเหลือเงินฉุกเฉิน ปี ๖๓ และ ปี ๖๔ จำนวน ๓๑ รายๆละ ๒,๐๐๐ บาท ช่วยเหลือเงินกู้เพื่อประกอบอาชีพ ปี ๖๔ จำนวน ๖ รายละๆ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นการส่งเสริมกลุ่มอาชีพในพื้นที่ กลุ่มผู้สูงอายุ



พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จ.เชียงใหม่ ลงพื้นที่เพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

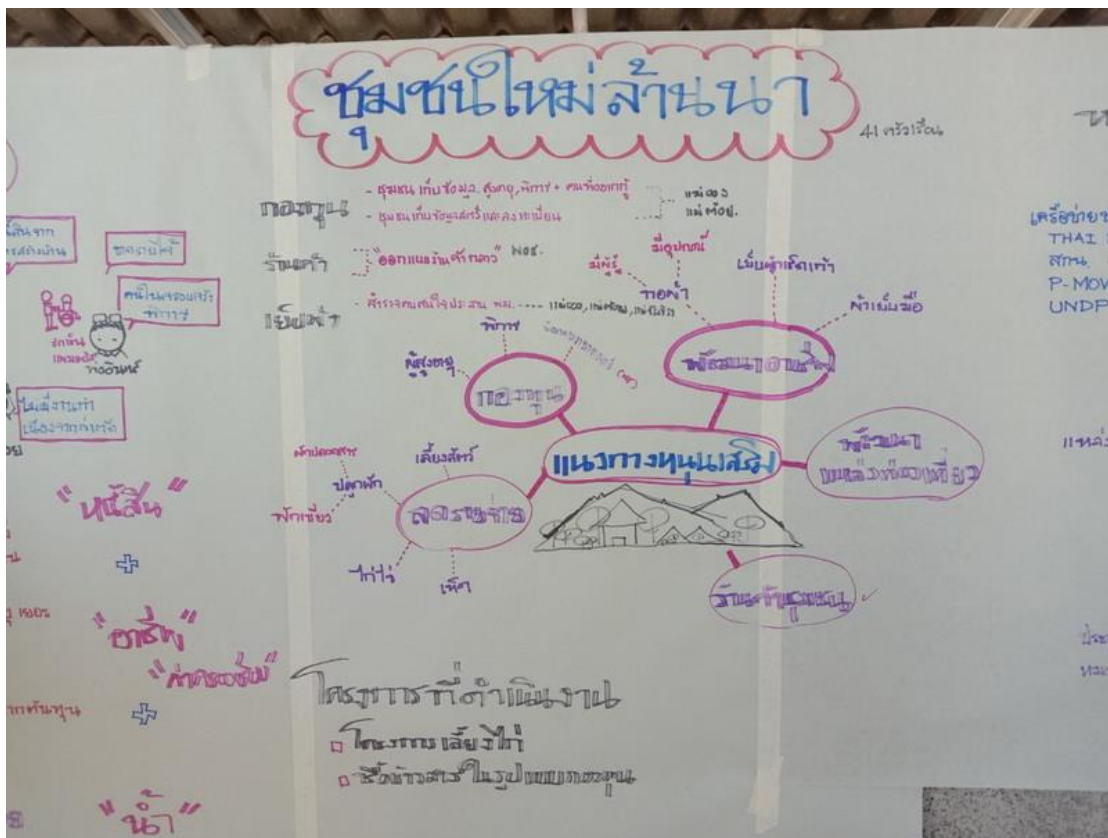


ภาพที่ ๔.๓๖ การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์



ภาพที่ ๔.๓๗ ลงพื้นที่สำรวจทุกครัวเรือนในการเก็บข้อมูลให้ความช่วยเหลือ

อบต.ช่วงเปา ลงพื้นที่เก็บข้อมูล เพื่อส่งต่อพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เชียงใหม่ และศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดเชียงใหม่



ภาพที่ ๔.๓๘ แผนพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ชุมชนใหม่ล้านนา





ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสร้างอาชีพในชุมชน

ภาพที่ ๔.๓๙ ผลิตภัณฑ์ชุมชน



กิจกรรมฝึกอบรมอาชีพพระยะสันในชุมชน(5วัน)

ภาพที่ ๔.๔๐ กิจกรรมฝึกอบรมอาชีพพระยะสันในชุมชน



ส่งเสริมการปลูกผักสวนครัว งบประมาณ พอช.



ภาพที่ ๔.๔๑ ส่งเสริมการปลูกผักสวนครัว

ส่งเสริมการเลี้ยงไก่ในชุมชน งบประมาณ จาก P-move



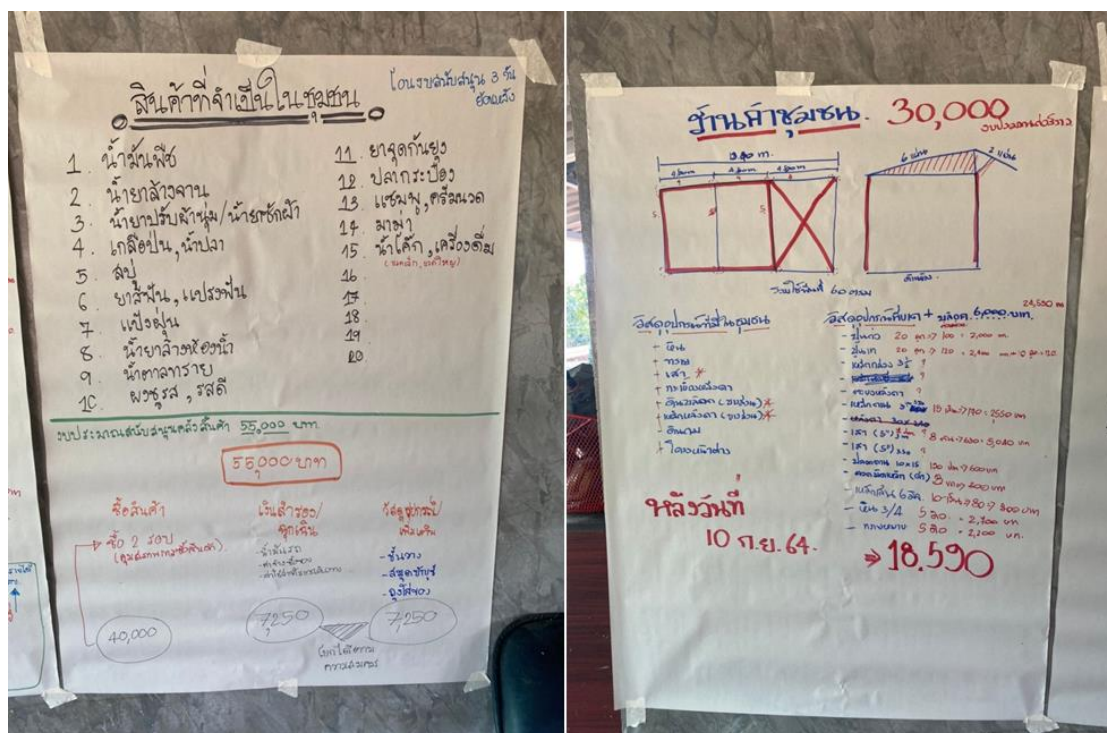
ภาพที่ ๔.๔๒ ส่งเสริมการเลี้ยงไก่ในชุมชน

การสนับสนุนการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะทั้งในระดับบุคลากรและชุมชน ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและสร้างโอกาสให้กับทุกคนในการพัฒนาตนเองและชุมชนของตน

### กลุ่มออมทรัพย์บ้านใหม่ล้านนา



ภาพที่ ๔.๔๓ กลุ่มออมทรัพย์บ้านใหม่ล้านนา



ภาพที่ ๔.๔๔ แผนการดำเนินการร้านค้าชุมชนบ้านใหม่ล้านนา





ภาพที่ ๔.๓๐ ประชุมเตรียมการสร้างร้านค้าชุมชนบ้านใหม่ลำานา



ภาพที่ ๔.๔๕ ปรับพื้นที่เพื่อสร้าง ร้านค้าชุมชนบ้านใหม่ลำานา สนับสนุนโดย UNDP



ภาพที่ ๔.๔๖ การประชุมส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มบ้านใหม่ลำานา





ภาพที่ ๔.๔๗ เจ้าหน้าที่ สปก.ลงพื้นที่สำรวจสถานที่ส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มบ้านใหม่ล้านนา



ภาพที่ ๔.๔๘ เจ้าหน้าที่ สปก.ลงพื้นที่ประชุมเพิ่มเติมการส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มบ้านใหม่ล้านนา

เจ้าหน้าที่ สปก.ลงพื้นที่สำรวจที่ สปก. ร่วมกับ อำเภอมอทอง กำนันผู้ใหญ่บ้าน และทีม  
ขปส.(P-Move) เพื่อสนับสนุนพื้นที่ในการส่งเสริมอาชีพ ให้กับกลุ่มบ้านใหม่ล้านนา





ภาพที่ ๔.๔๙ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์



ภาพที่ ๔.๕๐ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะดำเนินการต่อไป คือ การก่อสร้างเส้นทางในหมู่บ้านด้วยถนนคอนกรีต เนื่องจากพื้นที่ปัจจุบันยังเป็นทางลูกรังและทางลาดยางบางส่วน<sup>๑๕</sup>



ภาพที่ ๔.๕๑ การสร้างทางคอนกรีตภายในชุมชน

---

<sup>๑๕</sup> สัมภาษณ์ นายณัฐพงษ์ คำแดง. หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา. บ้านเลขที่ ๓๐๙ หมู่ที่ ๒ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖).





ภาพที่ ๔.๕๒ ชาวบ้านใหม่ล้านนา

ฉะนั้นแนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มีดังต่อไปนี้

๑. การประชุมประชาคมติ จัดประชุมประชาชนในพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จัดตั้งคณะกรรมการประชาชนเพื่อร่วมบริหารจัดการ กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงาน

๒. การสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินใหม่ สำรวจข้อมูลแปลงที่ดินที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่านุรักษ์ ตรวจสอบข้อมูล สิทธิ และความถูกต้องของเอกสาร จัดทำแผนที่แปลงที่ดิน

๓. การออกแบบบ้านพักอาศัยโดยชาวบ้าน ส่งเสริมการออกแบบบ้านที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ คำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมชาติ และความยั่งยืน สนับสนุนองค์ความรู้และเทคโนโลยี

๔. การประสานความร่วมมือการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ การประสานความร่วมมือการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ ระดมทุน สนับสนุนวัสดุก่อสร้าง และทรัพยากร สนับสนุนเงินทุนและสินเชื่อ

๕. การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย กำหนดมาตรฐานและข้อกำหนดการก่อสร้าง ควบคุมดูแลการก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐาน ส่งเสริมการก่อสร้างที่ปลอดภัย ยั่งยืน และกลมกลืนกับธรรมชาติ

๖. การจัดการด้านสาธารณูปโภค ไฟฟ้า น้ำประปา พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เข้าถึงระบบไฟฟ้า น้ำประปา และระบบสื่อสาร สนับสนุนเทคโนโลยีพลังงานทางเลือก

๗. การจัดการด้านสิทธิในที่ดิน เช่น ทะเบียนบ้าน ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง จัดทำทะเบียนบ้านและข้อมูลประชากร สนับสนุนระบบการพัฒนาที่ดินทำกินรวมของชุมชน

๘. การจัดการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการศึกษา อาชีพ และรายได้ พัฒนาระบบสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และวิถีชีวิต

สรุปได้ว่า แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และการยกระดับคุณภาพชีวิต อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและต้องการการวางแผนและการดำเนินงานอย่างรอบคอบเพื่อให้สามารถรักษาความสมดุลของนิเวศวิทยาและสภาพแวดล้อมในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว แนวทางเหล่านี้เป็นเพียงแนวทางเบื้องต้น จำเป็นต้องปรับให้เหมาะสมกับบริบทพื้นที่และความต้องการของประชาชน ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียด ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน และต้องมีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

#### ๔.๔ รูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

รูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืนของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ในพื้นที่เทศบาลตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีรูปแบบที่พบ ดังนี้

๑. รูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม
๒. รูปแบบการจัดการโดยชุมชน และ
๓. รูปแบบการจัดการโดยภาครัฐ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### ๔.๔.๑ รูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม

รูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน และผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ร่วมกันกำหนดแผนและแนวทางการจัดการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ร่วมกันกำหนดกฎระเบียบและข้อตกลงในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า และร่วมกันติดตามและประเมินผลการดำเนินการ

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐต่อการส่งเสริมที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้เป็นผลสำเร็จนั้นคือการบริหารจัดการที่ดินของรัฐต้องมีการดำเนินนโยบายด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบของคณะกรรมการหรือการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องการจัดการที่ดินเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าสามารถแก้ไขปัญหาให้ทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งองค์ประกอบที่มีผลต่อการส่งเสริมแนวทางการจัดการที่ดินของรัฐคือการทำงานในลักษณะการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้เกิดกลไกการพัฒนาโดยมีองค์กรประกอบจากหลายฝ่ายร่วมพิจารณา กลุ่มเป้าหมายวางแผน และคิดวิธีการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการทำงานของชุมชน ทำให้เกิดการจิตความสามัคคีในแนวราบเชื่อมโยงกับหน่วยงานและประเด็นงานต่าง ๆ ในพื้นที่เกี่ยวข้องเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมและการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายจะช่วยให้การดำเนินการมีผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น



#### ๔.๔.๒ รูปแบบการจัดการโดยชุมชน

รูปแบบการจัดการโดยชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติ ควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ สนับสนุนการอนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าไม้ พัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

การส่งเสริมให้ชุมชนจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของตนเอง ซึ่งการกำหนดนโยบายมีผลต่อการส่งเสริมแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เพราะหากมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนย่อมส่งผลต่อการดำเนินโครงการหรือการแก้ไขปัญหาได้ดี และการวางแผนนโยบายที่ดีจะส่งผลต่อความสำเร็จเนื่องจากกำหนดนโยบายที่ดีจะส่งผลต่อการจัดการและส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องรวมถึงเรื่องการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน และการทำนโยบายเสมือนเป็นการนำทางเพื่อการแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งการวางแผนควรมีการทำแผนระยะสั้นและแผนระยะยาวเพื่อวางแผนทางด้านนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดิน

#### ๔.๔.๓ รูปแบบการจัดการโดยภาครัฐ

รูปแบบการจัดการโดยภาครัฐ โดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ออกกฎหมายและข้อบังคับ ควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ สนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและบริการ

การบริหารจัดการของรัฐที่มีผลต่อแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จะเกิดความสำเร็จได้ หากรัฐมีการบริหารจัดการที่ดีมีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนโดยมีองค์ประกอบด้านกฎหมายและมาตรฐานการบริหารจัดการ แนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของรัฐที่จะประสบความสำเร็จเพื่อสร้างบรรทัดฐานในการบริหารจัดการในเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัย หากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้ระเบียบ กฎหมาย ที่มีอยู่ในการแก้ไขก็จะเป็นความสำเร็จ และการมีส่วนร่วมในการผลักดันการดำเนินการต่าง ๆ การสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐกับชาวบ้านในพื้นที่



ภาพที่ ๔.๕๓ คณะผู้วิจัยประชุมนายก อบต. สรรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน



อาสาสมัคร อวด ช่วงเวลา



ภาพที่ ๔.๕๔ คณะผู้วิจัยประชุมชาวบ้านสรุปรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน





ภาพที่ ๔.๕๕ โฉนดชุมชนและกฎระเบียบชุมชน บ้านใหม่ลำานนา



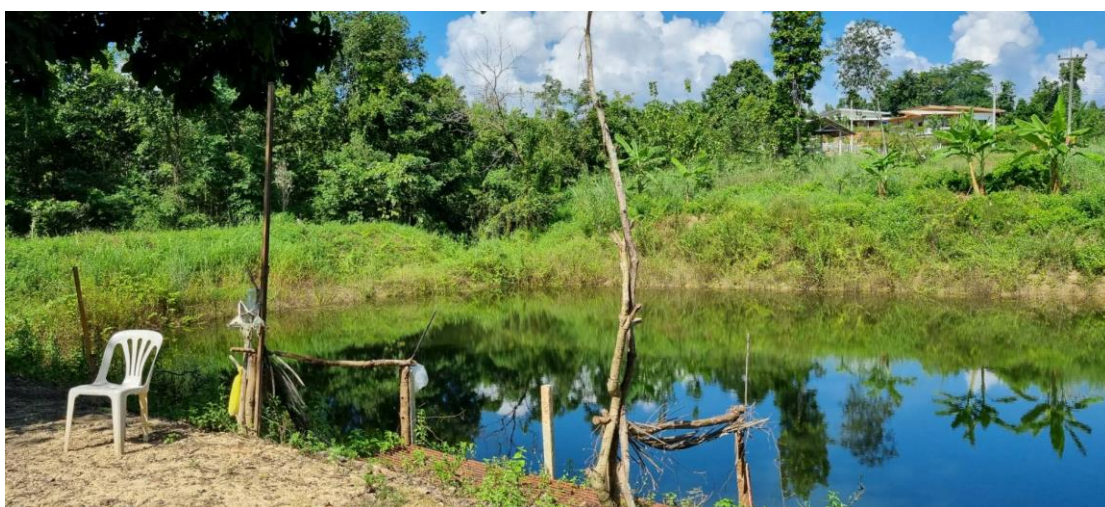




ภาพที่ ๔.๕๖ บ้านเรือนอาศัยในชุมชนปัจจุบัน



ภาพที่ ๔.๕๗ สภาพถนนในชุมชน



ภาพที่ ๔.๕๘ สระน้ำชุมชน





ภาพที่ ๔.๕๙ สวนพืชผักสวนครัวบริเวณบ้าน



ภาพที่ ๔.๖๐ ระบบน้ำประปา





ภาพที่ ๔.๖๑ การบริหารจัดการชุมชนโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

## การนำใช้ระบบ CU-TaxGo

A screenshot of the CU-TaxGo web application interface. The page features a top navigation bar with the CU-TaxGo logo and user information. Below the navigation bar, there are several colored cards displaying key statistics: 'เงินคืน' (8,579), 'เงินใช้ค่าแรงอื่น' (4,014), 'สิ่งปลูกสร้าง' (2,370), 'เงินคงค้าง' (0), 'ภาษี' (619), and 'เจ้าหนี้ภาษี' (6,163). The main content area is divided into sections for 'สรุปผลการประเมินค่าประจำปีภาษี' (Annual Tax Assessment Summary) and 'ภาษีปี' (Annual Tax). The 'สรุปผลการประเมินค่าประจำปีภาษี' section shows data for 'ภ.บ.ศ.' with values like 4,627,260.78 and 1,212,174.76. The 'ภาษีปี' section shows data for 'ภ.บ.ศ.' with values like 1,208,502.00 and 1,203,102.00. The interface includes a sidebar with navigation links and a bottom section with a pie chart and additional data points.

ภาพที่ ๔.๖๒ ระบบ CU-TaxGo



ภาพที่ ๔.๖๓ กิจกรรมพัฒนาอาชีพพระยะสัน หลักสูตร การทำขนมไทย



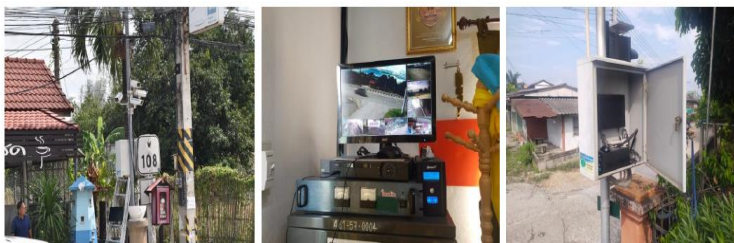
ภาพที่ ๔.๖๔ กิจกรรมการศึกษาพัฒนาอาชีพพระยะสัน หลักสูตรการเย็บย่ามผ้าฝ้ายและการปักลาย



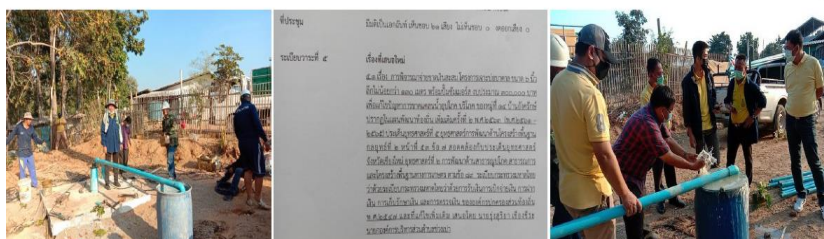


ภาพที่ ๔.๖๕ จัดอบรมให้ความรู้การทำงานเกี่ยวกับภาษี

### โครงการติดตั้งกล่องวงจรปิดในตำบลช่วงเปา



### โครงการขุดเจาะระบบประปาหมู่บ้าน



โครงการติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่างในพื้นที่ตำบลช่วงเปา(ไฟกิ่ง)



โครงการก่อสร้างถนนในพื้นที่ตำบลช่วงเปา



โครงการข่งสร้างสรรค์ (ก่อสร้างลานกีฬาและอุปกรณ์กีฬา) ทุกหมู่บ้าน



ภาพที่ ๔.๖๖ การใช้งบประมาณจากการจัดเก็บภาษีสู่การพัฒนาตำบล



## ๔.๕ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน” ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลวังเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ สามารถเป็นสรุปองค์ความรู้ ดังแสดงในแผนภาพที่ ๔.๑



แผนภาพที่ ๔.๑ องค์ความรู้การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

จากแผนภาพที่ ๔.๑ องค์ความรู้ได้รับจากการวิจัย “ การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ” สรุปได้ดังนี้

สภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มี ๓ ประการ ประกอบด้วย

๑. ปัญหา ชาวบ้านถูกจับกุมดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ
๒. การขับเคลื่อนแก้ไขปัญหา ชาวบ้านร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา

๓. แนวทางแก้ไข กรมป่าไม้จัดพื้นที่โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่รองรับให้แก่ชาวบ้านทำกินและดูแลรักษา

แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มีแนวทาง ๘ ประการ กล่าวคือ

๑. การประชุมประชาคม
๒. การสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินใหม่
๓. การออกแบบบ้านพักอาศัยโดยชาวบ้าน
๔. การประสานความร่วมมือการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ
๕. การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย
๖. การจัดการด้านสาธารณูปโภค
๗. การจัดการด้านสิทธิในที่ดิน
๘. การจัดการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ส่วนรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน มี ๓ รูปแบบ ประกอบด้วย

๑. รูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน และผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ร่วมกันกำหนดแผนและแนวทางการจัดการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ร่วมกันกำหนดกฎระเบียบและข้อตกลงในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า และร่วมกันติดตามและประเมินผลการดำเนินการ

๒. รูปแบบ การจัดการโดยชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติ ควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ สนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ พัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

๓. รูปแบบการจัดการโดยภาครัฐ โดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ออกกฎหมายและข้อบังคับ ควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ สนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและบริการ

## บทที่ ๕

### บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน” มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑) เพื่อศึกษาสภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ๒) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และ ๓) เพื่อเสนอรูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในภาคสนาม โดยใช้วิธีวิทยาวิจัยการแบบผสมผสาน ได้แก่ การศึกษาในเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในภาคสนาม (Field Study) กับผู้ดำรงตำแหน่งขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดถึงประชาชนในพื้นที่ บ้านใหม่ล้านนา หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Observations Participant) และการจัดเวทีประชาคม (Focus group) โดยดำเนินการร่วมกับผู้นำชุมชน ตัวแทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสภาองค์กรชุมชน องค์กรในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ในลักษณะการพรรณนาความ (Descriptive Presentation) ประกอบภาพถ่าย และการพรรณนาความ ประกอบการบรรยายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน มีบทสรุปดังนี้

#### ๕.๑ บทสรุป

๕.๑.๑ สภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

ปัญหาและความต้องการของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย

##### ๑. การบริหารจัดการที่ดิน

๑.๑ ข้อขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อาจเกิดข้อขัดแย้งระหว่างคนในหมู่บ้านใหม่และเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ท้องถิ่น เนื่องจากการใช้ที่ดินอาจมีผลกระทบต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

๑.๒ ขาดความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บางครั้งคนในหมู่บ้านอาจไม่มีความเข้าใจเพียงพอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งอาจส่งผลให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการใช้ที่ดิน

## ๒. การบริหารจัดการที่อยู่อาศัย

๒.๑ ขาดแคลนของสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน บางหมู่บ้านใหม่อาจขาดแคลนในสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น การเข้าถึงถนน, น้ำประปา, และไฟฟ้า ซึ่งอาจส่งผลให้มีความไม่สะดวกในการใช้ชีวิตประจำวัน

๒.๒ ปัญหาสุขภาพและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข การเข้าถึงบริการสุขภาพและการรักษาพยาบาลอาจมีความยากลำบากในบางพื้นที่ที่ห่างไกลจากสถานที่บริการ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพของประชากร

### ๓. ความต้องการ

๓.๑ การเสริมสร้างความเข้มแข็งในทางภูมิปัญญา ความเข้มแข็งในทางภูมิปัญญาเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ประชากรเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการใช้ที่ดินและการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

๓.๒ การพัฒนาพื้นที่ที่ดินให้มีความยั่งยืน การพัฒนาที่ดินให้มีความยั่งยืนและไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างอนาคตที่ยั่งยืนสำหรับหมู่บ้านใหม่

ด้วยการรับรู้และการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและยั่งยืนสำหรับการพัฒนาที่ดินและชุมชนในระยะยาวในอนาคต โดยคำแนะนำและการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการร่วมมือกันของชุมชนในการแก้ไขปัญหาเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการนี้ด้วย

สรุปสภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

๑. ปัญหา ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์ถูกจับกุมดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๙

๒. การขับเคลื่อนแก้ไขปัญหา ชาวบ้านร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนในนามสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ มอบหมายให้ป่าไม้ ๑ ( จังหวัดเชียงใหม่ ) หาพื้นที่รองรับแก่ผู้ถูกบังคับคดี ชุมชนบ้านพรสวรรค์ติดตามการแก้ไขปัญหา จนได้มีการสำรวจเพื่อหาพื้นที่รองรับ

๓. แนวทางแก้ไข กรมป่าไม้จัดพื้นที่โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ป่าจอมทอง ๒ ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ จัดหาพื้นที่รองรับให้แก่ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์ หมู่ที่ ๑๔ ตำบลช่วงเปา จำนวน ๘๑ ไร่ ซึ่งกรมป่าไม้ พิจารณาแล้วเห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวราษฎรได้มีการดูแลรักษาไว้จนถึงปัจจุบัน เห็นควรจัดไว้เป็นพื้นที่รองรับราษฎรได้

ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์มีพื้นที่รองรับสำหรับทำกิน ดังนั้นโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีส่วนร่วม โดย องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา จากความร่วมมือขององค์กรชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมีพื้นที่เป้าหมาย คือ ชาวบ้านชุมชนบ้านพรสวรรค์ ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกบังคับคดี ให้ย้ายออกจากพื้นที่ มีพื้นที่รองรับ คือ ชุมชนบ้านใหม่ล้านนา ๔๗ แปลง จำนวน ๗๑ ไร่-๓ งาน-๖๔ ตารางวา รวมพื้นที่การแก้ไขปัญหาราษฎร ๘๑ ไร่ มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำ



กิน พัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการนี้เป็นตัวอย่างที่ดีของการแก้ไข ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วน และช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ๕.๑.๒ แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

สรุปแนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

๑. การประชุมประชาชาติ จัดประชุมประชาชนในพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะ จัดตั้งคณะกรรมการประชาชนเพื่อร่วมบริหารจัดการ กำหนดแนวทางและวิธีการ ดำเนินงาน

๒. การสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินใหม่ สำรวจข้อมูลแปลงที่ดินที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ ตรวจสอบข้อมูล สิทธิ และความถูกต้องของเอกสาร จัดทำแผนที่แปลงที่ดิน

๓. การออกแบบบ้านพักอาศัยโดยชาวบ้าน ส่งเสริมการออกแบบบ้านที่เหมาะสมกับ สภาพพื้นที่ คำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น วัสดุธรรมชาติ และความยั่งยืน สนับสนุนองค์ความรู้และ เทคโนโลยี

๔. การประสานความร่วมมือการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ ประสานงานกับ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ ระดมทุน สนับสนุนวัสดุก่อสร้าง และทรัพยากร สนับสนุนเงินทุนและสินเชื่อ

๕. การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย กำหนดมาตรฐานและข้อกำหนดการก่อสร้าง ควบคุมดูแล การก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐาน ส่งเสริมการก่อสร้างที่ปลอดภัย ยั่งยืน และกลมกลืนกับธรรมชาติ

๖. การจัดการด้านสาธารณูปโภค ไฟฟ้า น้ำประปา พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบ สาธารณูปโภค เข้าถึงระบบไฟฟ้า น้ำประปา และระบบสื่อสาร สนับสนุนเทคโนโลยีพลังงานทางเลือก

๗. การจัดการด้านสิทธิในที่ดิน เช่น ทะเบียนบ้าน ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ ครอบครอง จัดทำทะเบียนบ้านและข้อมูลประชากร สนับสนุนระบบการพัฒนาที่ดินทำกินรวมของ ชุมชน

๘. การจัดการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการศึกษา อาชีพ และรายได้ พัฒนา ระบบสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และวิถีชีวิต

ฉะนั้น แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาที่ยั่งยืน การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ และการยกระดับคุณภาพชีวิต อย่างไรก็ตาม แนวทางเหล่านี้เป็นเพียงแนวทาง เบื้องต้น จำเป็นต้องปรับให้เหมาะสมกับบริบทพื้นที่และความต้องการของประชาชน ต้องมีการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียด ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน และต้องมีการติดตามและ ประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

### ๕.๑.๓ รูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

สรุปได้ว่า แนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ประกอบไปด้วย ๓ ด้านที่สำคัญ คือ ๑. รูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม ๒. รูปแบบการจัดการโดยชุมชน และ ๓. รูปแบบการจัดการโดยภาครัฐ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. รูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน และผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ร่วมกันกำหนดแผนและแนวทางการจัดการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ร่วมกันกำหนดกฎระเบียบและข้อตกลงในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า และร่วมกันติดตามและประเมินผลการดำเนินการ

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐต่อการส่งเสริมที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้เป็นผลสำเร็จนั้น คือ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐต้องมีการดำเนินนโยบายด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบของคณะกรรมการหรือการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องการจัดการที่ดินเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าสามารถแก้ไขปัญหาให้ทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งองค์ประกอบที่มีผลต่อการส่งเสริมแนวทางการจัดการที่ดินของรัฐคือการทำงานในลักษณะการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้เกิดกลไกการพัฒนาโดยมีองค์กรประกอบจากหลายฝ่ายร่วมพิจารณา กลุ่มเป้าหมายวางแผน และคิดวิธีการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการทำงานของชุมชน ทำให้เกิดการจับความสัมพันธ์ในแนวราบเชื่อมโยงกับหน่วยงานและประเด็นงานต่าง ๆ ในพื้นที่เกี่ยวข้องเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมและการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายจะใช้ให้การดำเนินการมีผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

๒. รูปแบบการจัดการโดยชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติ ควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ สนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ พัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

การส่งเสริมให้ชุมชนจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของตนเอง ซึ่งการกำหนดนโยบายมีผลต่อการส่งเสริมแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เพราะหากมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนย่อมส่งผลการดำเนินโครงการหรือการแก้ไขปัญหาได้ดี และการวางแผนนโยบายที่ดีจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จเนื่องจากกำหนดนโยบายที่ดีจะส่งผลการจัดการและส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องรวมถึงเรื่องการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน และการทำนโยบายเสมือนเป็นการนำทางเพื่อการแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งการวางแผนควรมีการทำแผนระยะสั้นและแผนระยะยาวเพื่อวางแผนทางด้านนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดิน

๓. รูปแบบการจัดการโดยภาครัฐ โดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ออกกฎหมายและข้อบังคับ ควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ สนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและบริการ

การบริหารจัดการของรัฐที่มีผลต่อแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจะเกิดความสำเร็จได้ หากรัฐมีการบริหารจัดการที่ดีมีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนโดยมีองค์ประกอบด้านกฎหมายและมาตรฐานการบริหารจัดการ แนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของรัฐที่จะประสบความสำเร็จเพื่อสร้างบรรทัดฐานในการ

บริหารจัดการในเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัย หากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้ระเบียบกฎหมายที่มีอยู่ในการแก้ไขก็จะเกิดความสำเร็จ และการมีส่วนร่วมในการผลักดันการดำเนินการต่าง ๆ การสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐกับชาวบ้านในพื้นที่ได้

## ๕.๒ อภิปรายผล

สภาพและลักษณะของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านใหม่ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ สรุปลผลเนื้อหาจาก**เชมจิรา มีสุวรรณ และคณะ (๒๕๖๐)** ในเรื่องของความขัดแย้งสิทธิการครอบครองที่ดินระหว่างกลุ่มชาวบ้านในชุมชนวัดคุณหญิงสัมพันธ์กับคูกรณี สามารถสรุปได้ดังนี้ สภาพปัญหาความขัดแย้งทางข้อมูลเกิดจากความสงสัยและความไม่ชัดเจนในการถือครองครองที่ดิน โดยทั้งสองฝ่ายมีเอกสารสิทธิการครอบครองที่ดินจากสำนักงานที่ดินเดียวกัน แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันอันเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในการตีความข้อมูลนี้ ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์เกิดจากการแข่งขันศักดิ์ศรีในการพิสูจน์เอกสารสิทธิ์อย่างชัดเจนเพื่อครอบครองที่ดิน ซึ่งส่งผลให้เกิดการขัดแย้งระหว่างวัดและชาวบ้าน แนวทางการจัดการ แนะนำให้ใช้วิธีการจัดการแบบสันติวิธี เช่น เจรจาไกล่เกลี่ยโดยใช้คนกลางและการฟ้องร้องทางกฎหมาย เพื่อลดความขัดแย้งและสร้างความสันติสุขในชุมชน เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ เพื่อให้มีการบังคับใช้และสนับสนุนการดำเนินงานที่มีความยุติธรรมและเป็นระบบ ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาโดยการมีตัวแทนจากส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และองค์กรชุมชน จากงานศึกษาของ**สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์ (๒๕๖๐)** ในเรื่องของที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ได้แนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ เพื่อให้มีการบังคับใช้และสนับสนุนการดำเนินงานที่มีความยุติธรรมและเป็นระบบ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในกระบวนการแก้ไขปัญหา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะเรื่อง จากงานศึกษาของ**ดรณศักดิ์ ดติยะลาภะ และคณะ (๒๕๖๐)** ในเรื่องของจัดการในชุมชนอาศัยการทำงานแบบรวมกลุ่ม ชุมชนมีแกนนำและคณะกรรมการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม มีการสอดประสานกับนโยบายภาครัฐและรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรภาคีเครือข่าย มีกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบระเบียบและการรวบรวมสมาชิกเข้าสู่สหกรณ์เคหสถาน และจากการศึกษาของ**ธนกฤต ลาภธนโรจน (๒๕๖๒)** ในเรื่องของจัดการพื้นที่ดังกล่าวได้แนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้ การใช้มาตรการทางกฎหมายและภาษีในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน การใช้มาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ เพื่อจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน และการรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มในการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากงานศึกษาของ**อารุณ วงศรีแก้วและคณะ (๒๕๖๓)** ในเรื่องของปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย พบว่า ปัญหาการถือครองที่ดินมีพื้นฐานมาจากการถือครองตามกฎหมายที่ไม่มีมีการบังคับใช้และมีความไม่เท่าเทียมกัน การใช้มาตรการทางกฎหมายและภาษีเพื่อจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเป็นที่ต้องการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

โดยสรุป การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางที่ดินต้องการการมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกฝ่ายในชุมชน การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการบังคับใช้และสนับสนุนการ

ดำเนินงานที่มีความยุติธรรมและเป็นระบบอย่างเหมาะสม เพื่อลดความขัดแย้งและสร้างสันติสุขในชุมชนได้เป็นอย่างมาก

แนวทางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ จากผลงานวิจัยทั้ง ๔ ชิ้นที่นำเสนอ นั้นล้วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ละชิ้นมีประเด็นสำคัญดังนี้ **สรเสรีญ ทองสมนึก (๒๕๔๒)** พบว่า ชุมชนบ้านทรายทองสามารถแก้ปัญหาวิกฤตน้ำจากการบุกรุกทำลายป่า โดยอาศัยระบบเครือข่ายทางสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการจัดการป่าชุมชนชุมชนมีส่วนร่วมในการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชน เช่นเดียวกับ **นรินทร์ ประทวนชัย (๒๕๔๓)** พบว่า ชุมชนบ้านป่าโป่งผาใช้จารีตประเพณีและความเชื่อในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ชาวบ้านมีส่วนร่วมในระดับปานกลางในขั้นตอนการค้นหาปัญหา วางแผน และลงทุน แต่มีส่วนร่วมน้อยในขั้นตอนการติดตามประเมินผล และผลการศึกษาของ **สมชัย แก้วทอง (๒๕๔๔)** พบว่า โครงการอพยพชาวเขาบ้านวังใหม่มีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โครงการมีผลในทางบวกต่อคุณภาพชีวิต แต่ส่งผลลบต่อสิ่งแวดล้อม และงานศึกษาของ **จิตตานันท์ ติกุล (๒๕๔๙)** พบว่า ปัจจัยสำคัญ ๖ ด้านที่มีผลต่อความสำเร็จของศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ได้แก่ คน เงิน การบริหารจัดการ วัสดุ/ครุภัณฑ์ การประสานงาน และการประเมินผลงาน แนวทางการบริหารจัดการงบประมาณ ๖ ด้าน ได้แก่ การใช้จ่ายด้านบุคลากร สิ่งก่อสร้าง วัสดุ/ครุภัณฑ์ การวิจัย การตีพิมพ์ การสร้างเครือข่าย และการจัดตั้งสถาบันวิจัย ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริบทของชุมชน ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปในแต่ละขั้นตอนของการจัดการทรัพยากร โครงการพัฒนาควรคำนึงถึงผลกระทบทั้งทางสังคมและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการที่ดีต้องอาศัยปัจจัยหลายด้าน ทั้งคน เงิน และระบบ

รูปแบบในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน สรุปลงเนื้อหาจากนักวิจัยต่างๆ ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ต่างๆ ได้แนวทางและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่ดินให้เป็นไปในทิศทางที่ยั่งยืน โดยสรุปได้ดังนี้ จากการศึกษาของ **พชรพล หาญเมือง (๒๕๖๓)** ระบุปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและขาดความชัดเจนของสิทธิ์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งและความร่วมมือในการจัดการที่ดิน เขาแนะนำให้มีการกำหนดมาตรการด้านกฎหมายและการกำกับดูแลให้มีความชัดเจน เพื่อลดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน ส่วนงานศึกษาของ **ธนาธิปไตยียวทอง (๒๕๕๓)** พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการที่ดินมีความสำคัญ และตัวแปรต่างๆ เช่น ความพึงพอใจของประชาชน การส่งเสริมจากหน่วยงานราชการ และการสื่อสารมีอิทธิพลในการส่งเสริมความร่วมมือ และงานศึกษาของ **กฤษฎากรณ์ ยุงทอง (๒๕๕๕)** ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นมีความสำคัญ โดยมีการแบ่งออกเป็นด้านต่างๆ เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การรับผลประโยชน์ และการดำเนินการ และงานศึกษาของ **วรินทร์ นาสมใจ (๒๕๕๖)** ชี้ให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่สาธารณะ เช่น การแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการแบ่งแผนพัฒนา และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

เช่นเดียวกับงานศึกษาของ **นุกูล โปรงเงิน (๒๕๕๐)** เน้นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สาธารณะบริเวณลำน้ำ และวิจัยพบว่าประชาชนมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการบริหารจัดการ

โดยรวมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นจุดสำคัญที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืนในพื้นที่ต่างๆ ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

### ๕.๓ ข้อเสนอแนะ

#### ๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน สนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วม เช่น เวทีสาธารณะ การประชุมประชาคม รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน

๒) การจัดการพื้นที่ โดยกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างชัดเจน แบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นโซนต่างๆ ตามวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ กำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับในการใช้ประโยชน์พื้นที่ สนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้

๓) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พัฒนาระบบสาธารณสุขและบริการพื้นฐาน ส่งเสริมอาชีพและรายได้ พัฒนาการศึกษา สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

๔) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ป้องกันและปราบปรามการบุกรุกพื้นที่ป่า ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างเฉียบขาด

๕) การให้ความรู้ ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการพื้นที่ สนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรม และส่งเสริมการตระหนักรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

#### ๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

๑) การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ วิเคราะห์ประสิทธิภาพ ข้อดี ข้อเสีย ของรูปแบบต่างๆ สรุปทเรียน learned และแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด

๒) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ เช่น ลักษณะพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม กฎหมาย กับรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ พัฒนากรอบแนวคิดและเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์

๓) การศึกษาแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ศึกษาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พัฒนาโมเดลเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน การรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์

๔) การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากรูปแบบการบริหารจัดการต่างๆ พัฒนามาตรการลดผลกระทบ และส่งเสริมการฟื้นฟูป่าไม้และระบบนิเวศ

๕) การศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมาย ศึกษาบทบาทของนโยบายและกฎหมาย พัฒนาแนวทางการปรับปรุงนโยบายและกฎหมาย และส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ



## บรรณานุกรม

### ๑. ภาษาไทย

#### ๑.๑ หนังสือ

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐.
- โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย**, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๐.
- ชนิษฐา ศรีนนท์. **การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนกับการพัฒนาชุมชน, รายงานการวิจัย**, วิทยาลัยราชพฤกษ์, ๒๕๔๔.
- เขมจิรา มีสุวรรณ และคณะ. **ความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้งสิทธิการครอบครองที่ดิน กรณีศึกษาชุมชนวัดคุณหญิงส้มจีน อำเภอคลองหลวงจังหวัดปทุมธานี**, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๐.
- คณะบุคคลโครงการสิทธิชุมชน, **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษากลไกรองรับการมีส่วนร่วมของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**, ๒๕๕๔.
- จิตตานันท์ ติกุล. **รูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมของศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี**, ฝ่ายประสานงานการวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. ๒๕๕๙.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และวัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์ (บรรณาธิการ). **ประวัติศาสตร์ความคิดไทยกับแนวคิดชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, ๒๕๔๘.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ์, **ทฤษฎีองค์การ**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๒.
- ทานตะวัน อินทร์จันทร์. **ความหมายของการมีส่วนร่วม. คาสเปอร์ชัน และเบรทแบงค์. รายงานการวิจัย**, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖.
- ทวีศักดิ์ สุททวาทีน. **หลักการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ. ๒๕๕๐.
- ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, “**นโยบายและกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปฏิรูประบอบราชการปัจจุบันของประเทศไทย**”, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, ๒๕๒๗.
- ทิพาดี เมฆสุวรรณ. **การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์**. กรุงเทพมหานคร : อรุณาการพิมพ์. ๒๕๔๒.
- ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์. **กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง: ประชาคม ประชาสังคม**. พิมพ์ครั้งที่ ๖, ขอนแก่น: คลังนาโนวิทยา, ๒๕๔๓.
- นรินทร์ ประทวนชัย. **การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนบนพื้นที่สูงบ้านโป่งฝ้า อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่**, เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๓.
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, **การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและ กรณีตัวอย่าง**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, เชียงใหม่: สิริลักษณ์การพิมพ์, ๒๕๔๗.
- นุรักษ์ คุณชล และคณะ. **คู่มือเตรียมสอบเข้าศึกษาต่อปริญญาโท**, กรุงเทพมหานคร : ชมรมมหาบัณฑิตราม, ๒๕๕๓.

- บรรจบ เนียมมณี. **หลักการบริหาร**, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๓.
- บวรวิทย์ เจริญสิน. “การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม.” **ปริญญานิเทศศาสตร์  
มหาบัณฑิต**. สาขาวิชานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๖.
- บัญญัติ สุชีวะ. **คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์**, พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตย  
สภา. ๒๕๔๕.
- บุญทัน ดอกไธสง. **การจัดการองค์การ**, กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และ  
เทคโนโลยีชนบท, ๒๕๕๓.
- เบญจพรรณ ชินวัตร และคณะ. **ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ระหว่างรัฐกับ  
ประชาชน**, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๓๕.
- ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ,. **กฎหมายที่ดิน**. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
๒๕๕๑).
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕. (๒๕๓๕, ๘ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๖๙  
ตอนที่ ๔๒.
- พิทยา บวรวัฒนา. **การปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่ศตวรรษที่ ๒๑ : PARADIGM ใหม่ของการ  
ปกครองแบบประชาธิปไตย ; การจัดการปกครอง**, กรุงเทพมหานคร : โครงการผลิต  
ตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.
- ไพรัตน์ เตชะรินทร์, **นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์ การพัฒนา  
ปัจจุบันของประเทศไทย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**,  
กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภากการพิมพ์, ๒๕๒๗.
- มัลลิกา ต้นสอน. **พฤติกรรมองค์กร**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๔.
- ยศ สันตสมบัติ. **การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการจัดการ  
ทรัพยากร**. เชียงใหม่: วิทอินดีไซน์จำกัด, ๒๕๔๖.
- ยศ สันตสมบัติ. **การสัมมนาทางวิชาการ ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการดำเนินงานด้านวัฒนธรรมและ  
การพัฒนาชนบท**, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ,  
๒๕๓๔.
- เลิศชาย ศิริชัย. **พัฒนาการใช้ทรัพยากรในทะเลสาบสงขลา ศึกษากรณีชุมชนประมงพื้นบ้าน**.  
สงขลา : ม.ป.พ. ๒๕๔๖.
- รุจิร ภู่อาระ และจันทรานี สงวนนาม, **การบริหารหลักสูตรในสถานศึกษา**, กรุงเทพมหานคร :  
ชมรมมหาบัณฑิตราม, ๒๕๕๕
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๕.
- วิชัย รูปชาติ. **การบริหารจัดการ** , กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและ  
หน่วยงานของรัฐ**, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕.
- วิรัช สงวนวงศ์วาน. **การจัดการและพฤติกรรมองค์กร**, กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดดูเคชั่น, ๒๕๕๖.
- วุฒิสาร ตันไชย, **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**, กรุงเทพมหานคร: ธรรมดา  
เพรส, ๒๕๔๕.

- สถาบันพระปกเกล้า. **คุณภาพสังคมเพื่อคุณภาพประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๓.
- สมคิด บางโม. **องค์การและการจัดการ**, กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.
- สมพร เพ็ญจันทร์. **นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ**. (กรุงเทพมหานคร : นายเชียววัฒน์ เพ็ญจันทร์, ๒๕๕๒). หน้า ๘๖-๘๗.
- สมพร อิศวิลานนท์. **เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: หลักและทฤษฎี**, นนทบุรี: เลิศชัยการพิมพ์, ๒๕๕๐.
- สมศักดิ์ คงเที่ยงและภาวิตา ธาราศรีสุทธิ. **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**, กรุงเทพมหานคร: มิตรภาพการพิมพ์และสตูดิโอ, ๒๕๕๒.
- สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และคณะ. **คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่**, กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, ๒๕๕๓.
- สมาน รังสิโยภักดิ์. **การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต**, กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๕๖.
- สรรเสริญ ทองสมนึก. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน บ้านทรายทอง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน**, เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๒.
- สำนักจัดการที่ดินของรัฐ. **คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.๒๕๕๔.
- สำนักงานโฉนดชุมชน. **ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีนโยบายการจัดการให้มีโฉนดชุมชน**, ๒๕๕๓.
- สุทธิพร จีระพันธุ์. **การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย**, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๔.
- เสน่ห์ จามริก และคณะ. **ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม ๑** ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย, **รายงานวิจัย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๖.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการพ.ศ. ๑๕๕๑-๒๕๕๕**. [http://opdc.go.th/special.php?spc\\_id=2&content\\_id=156](http://opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=156), (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๖)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). **รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติไทย**. [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_w3c/more\\_news.php?offset=0 & cid=1841&filename=](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/more_news.php?offset=0 & cid=1841&filename=), หน้า ๑๑. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖)
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และศุภกร เสรีรัตน์, **การวิจัยตลาด : ฉบับมาตรฐาน**, กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๕๒.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ ออยุธยา, **การบริหารคุณภาพ**, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

๒๕๔๒) หน้า ๕๓-๕๗.

อคิน รพีพัฒน์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การศึกษา  
นโยบายสาธารณสุข, ๒๕๔๗.

อนุสรณ์ อุณโณ. **ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมเกษตรกรรมยั่งยืน**,  
กรุงเทพมหานคร : เจ แอนด์ เจ กราฟฟิคไซน์ , ๒๕๔๗.

อรรถัย กักพล. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร:  
สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง, “**บทบาทของผู้นำชุมชนในการมีส่วนร่วมสร้างความมั่นคง**”,(รายงานการ  
วิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๒๒.

## ๑.๒ บทความ

ดรณศักดิ์ ตติยะลาภะและคณะ. **การจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน : กรณีศึกษา ตำบลพืชอุดม  
อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี, วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรม  
ราชูปถัมภ์. ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒, พฤษภาคม – สิงหาคม, ๒๕๖๐.**

ทศพร ศิริสัมพันธ์. **การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ, วารสารข้าราชการ, ๔๕(๕),  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๕.**

วสันต์ เหลืองประภัสร์. **การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย:  
สองกระแสความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐลูกค้าหรือพลเมือง. รัฐศาสตร์สาร,  
๒๕๔๘.**

วิวัฒน์ ฤทธิมา และคณะ , “**การบริหารจัดการที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืนพื้นที่แถบ  
เทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดพัทลุง**” **วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ  
นครราชสีมา NRRU community Research Journal ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-  
มีนาคม ๒๕๖๔) หน้า ๑๘๑ -๑๘๖.**

สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์. **การจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่ดินสาธารณสุขประโยชน์ ฟุ้งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ  
ตำบลพรุไทย อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี, วารสารสหวิทยาการวิจัย, ฉบับ  
บัณฑิตศึกษา ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (ม.ค.-มิ.ย. ๒๕๖๕). ๒๕๖๐.**

อารุณ ณ วงศ์แก้วและคณะ. **การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน: ศึกษา  
ขอบเขตและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย, วารสารดุสิตบัณฑิต  
ทางสังคมศาสตร์ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓, กันยายน - ธันวาคม ๒๕๖๓, ๒๕๖๓.**

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. **สิทธิในที่ดินของชุมชน: โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.  
บทความเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กันยายน ๒๕๕๐, ๒๕๕๐.**

### ๑.๓ งานวิจัย

กฤษฎาภรณ์ ยุงทอง, การพัฒนาการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาท้องถิ่น เทศบาล เทศบาลตำบลนาจ้ว อำเภอมือง จังหวัดเพชรบูรณ์, กรณีศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลนาจ้ว, **รัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิต: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเพชรบูรณ์, ๒๕๕๕.**

ชูชาติ พ่วงสมจิตร, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร”, **วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (คณะครุศาสตร์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐)**

ธนาศิลป์ เสี้ยวทอง. การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ระดับหมู่บ้าน : กรณีศึกษา อำเภอดากไบก จังหวัดนครราชสีมา, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต** แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการ จัดการ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓.

เนตินา โพธิ์ประสระ. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมและความผูกพันต่อองค์การของพนักงาน: ศึกษาเฉพาะกรณีบริษัทสิทธิผล ๑๙๑๙, **สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต** มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๒.

ปรัชญา เวสารัชช . การวิเคราะห์เชิงสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, **รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, ๒๕๒๘.**

ปรีดา เจษฎารางกุล. เจ้าของชุมชนและเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นตั้งนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่น, **รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๕๐.**

เมตต์ เมตต์การุณจิต. การมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา, **วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต** มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๑.

วรินทร์ นาสมใจ. แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะป่าโคกหนองข่า อำเภอมือง จังหวัดมหาสารคาม, **วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิตสาขาวิชาการจัดการการเกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๖.**

สมชัย แก้วทอง. ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมภายในชุมชนอันเนื่องมาจากโครงการอพยพชาวเขา : กรณีศึกษาบ้านวังใหม่ อำเภอลำปาง, **หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๔.**

สมลักษณ์ ไชยเสรี พ.ต.อ.หญิง, **การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนใน คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจนครบาล, (บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙), หน้า ๑๔๒-๑๔๙.**

สิริพัฒน์ ลากจิตร. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. **วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.**

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ, กันยายน พ.ศ.๒๕๕๑.

#### ๑.๔ เอกสารอ้างอิง

อุกฤษ มงคลนาวิน, ม.ป.ป.กรรมการสิทธิ. เอกสารอ้างอิง

#### ๑.๕ สัมภาษณ์

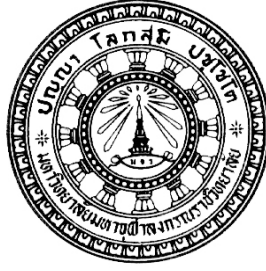
ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	วัน-เดือน-ปี ที่ให้ข้อมูล
๑.	นายรุ่งสุริยา เชียงชีระ	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖
๒.	นายณัฐพงษ์ คำแดง	หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน	๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖
๓.	นายวิทยา ศรีจอมแจ้ง	ผู้ช่วยนักประชาสัมพันธ์	๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖
๔.	นายไพบูลย์ ตื้อจุมปู	ผู้ใหญ่บ้าน	๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖
๕.	นายนวรรตน์ บุญเป็ง	ตัวแทนชาวบ้าน	๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๖.	นายเรือง กรองบุผา	ตัวแทนชาวบ้าน	๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๗.	นายธนกฤต พวงเงิน	ตัวแทนชาวบ้าน	๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๘.	นายอืด คำฟู	ตัวแทนชาวบ้าน	๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๙.	นายอดิศักดิ์ นาอวน	ตัวแทนชาวบ้าน	๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๑๐.	นางคำใส ปัญญาดี	ตัวแทนชาวบ้าน	๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๑๑.	นางวันดี บิดธิพรหม	ตัวแทนชาวบ้าน	๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๑๒.	นางกัลยา ขอดแก้ว	ตัวแทนชาวบ้าน	๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๑๓.	นางลารรรณ จันทร์ปือก	ตัวแทนชาวบ้าน	๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๑๔.	นางทัศนีย์ นิยมกิจ	ตัวแทนชาวบ้าน	๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๑๕.	นางคำพร ปันมา	ตัวแทนชาวบ้าน	๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
๑๖.	น.ส.กัญญรัตน์ ตุ่มปามา	ตัวแทนชาวบ้าน	๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖



## ๒. ภาษาอังกฤษ

- Cohen, John M. and Uphoff, Norman T. **Rural Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation.** In Rural Development Monograph No. 2 The Rural Development Committee Center for International Studies, Cornell University, January. 1977.
- Gulick, Luther & Urwick. **Paper on the science of administration,** (New York : Institute of Public Administration Columbia University, 1956.
- Harold D, Koontz. **Analysis of Managerial Function,** (New York : McGraw - Hill Book, 1972.
- Henri Fayol. **General and industrial management,** London: Sir Isaac Pitman and Son, 1916.
- Johnson, D. (2000). Calculating corrected age. Retrieved November 7, 2006, from [http:// www.gainingandgrowing.com](http://www.gainingandgrowing.com), pp.196-197.
- Koontz and Donel. **Principles of Management,** New York : McGraw – Hill, 1988.
- Kraft, M. E. **Environmental Policy and Politics.** 3rd ed. Harrisonburg: Pearson Education, (2004).
- Kymlicka, W. **The Rights of Minority Cultures.** New York: Oxford University Press, (1995).
- Leonard, L. & Kenny, P. (2010). **Sustainable Justice and the Community.** Bingley, UK: Emerald Group.
- Nelson, F. **Introduction: The Politics of Natural Resource Government in Africa. In Fred N. (Ed.). Community Rights, Conservation & Contested Land: The politics of Natural Resource Governance in Africa.** Washington, DC: Bookcraft, (2010)..
- Peter F. Drucker. **The Practice of Management,** First Edition, Harper : New York, 1957. WHO and UNICEF, **Report of the international conference on primary health care,** (New York: N.P.Press, 1978).

.....



ภาคผนวก ก  
เครื่องมือวิจัย

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

เรื่อง การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

คำแนะนำ : แบบสัมภาษณ์นี้ประกอบด้วยประเด็นการสัมภาษณ์ จำนวน ๔ ตอน

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ.....นามสกุล.....  
อายุ.....ปี ระดับการศึกษา..... อาชีพ.....  
ตำแหน่ง.....  
หน่วยงานที่สังกัด.....  
ที่อยู่ปัจจุบัน.....  
วัน/เดือน/ปี ที่ให้สัมภาษณ์.....เวลา.....

ตอนที่ ๒ สภาพปัญหาลักษณะการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ บ้านใหม่  
ล้านนา ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

๒.๑ คนในชุมชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินอย่างไร

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

๒.๒ ความเดือดร้อนที่ได้รับนั้นส่งผลต่อการดำเนินชีวิตและครอบครัวในด้านใดบ้าง

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

๒.๓ สภาพของความขัดแย้งด้านที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มีลักษณะอย่างไร

.....

.....

.....

๒.๔ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างใครกับใครและความขัดแย้งมีความรุนแรงมากน้อยเพียงไร

.....

.....

.....

ตอนที่ ๓ การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

๓.๑ องค์กรได้มีการวางแผนในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

.....

.....

.....

(การกำหนดเป้าหมาย การวิเคราะห์สถานการณ์ การสร้างทางเลือก การจัดทำแผนการ การดำเนินการ การประเมินผล)

๓.๒ องค์กรได้มีการบริหารจัดการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

.....

.....

.....

(การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์กร การจัดโครงสร้างขององค์กร การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐาน การกำหนดวัฒนธรรมองค์กร)

๓.๓ องค์กรมีการบังคับการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

.....

.....

.....

(การกำหนดเป้าหมายและวิธีการทำงาน การจัดสรรทรัพยากร การสื่อสาร การติดตามและประเมินผล)

๓.๔ องค์กรได้มีการประสานงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่  
ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

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

(การกำหนดเกณฑ์และมาตรฐาน การวัดและเปรียบเทียบผล การแก้ไขปัญหา การป้องกันปัญหา)

๓.๕ องค์กรได้มีการควบคุมงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่  
ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

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

(การควบคุมผลการปฏิบัติงาน การควบคุมบุคลากร การควบคุมการเงิน การควบคุมระบบงาน การควบคุม  
เชิงแก้ไข)

๓.๖ องค์กรมีการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดิน  
ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

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

**ตอนที่ ๔ ข้อเสนอแนะแนวทางในการการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างยั่งยืน**

๔.๑ องค์กรควรมีแนวทางการวางแผนในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่  
ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่  
อย่างไร.....

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

๔.๒ องค์กรควรมีแนวทางในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและ  
ที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่  
อย่างไร.....

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

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

๔.๓ องค์การควรมีแนวทางในการบังคับการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำ  
กินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่  
อย่างไร.....

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

๔.๔ องค์การควรมีแนวทางในการประสานงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดิน  
ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

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

๔.๕ องค์การควรมีแนวทางการควบคุมงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน  
ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่  
อย่างไร.....

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

๔.๕ องค์การควรมีแนวทางการควบคุมงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำ  
กินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

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

๔.๖ องค์การควรมีแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่  
อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัด  
เชียงใหม่ อย่างไร

ด้านการวางแผน

.....  
.....

ด้านการจัดองค์กร

.....  
.....

ด้านการบังคับการ

.....  
.....

ด้านการประสานงาน

.....  
.....

ด้านการควบคุมงาน

.....  
.....

ขอขอบคุณในความร่วมมือ  
คณะผู้วิจัย



## ภาคผนวก ข

## ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๑.	นายรุ่งสุริยา	เชียงใหม่	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
๒.	นายณัฐพงษ์	คำแดง	หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน
๓.	นายวิทยา	ศรีจอมแจ้ง	ผู้ช่วยนักประชาสัมพันธ์
๔.	นายไพบูลย์	ต้อจุมปู	ผู้ใหญ่บ้าน
๕.	นายนวรรตน์	บุญเป็ง	ตัวแทนชาวบ้าน
๖.	นายเรือง	กรองบุปผา	ตัวแทนชาวบ้าน
๗.	นายธนกฤต	พวงเงิน	ตัวแทนชาวบ้าน
๘.	นายอืด	คำฟู	ตัวแทนชาวบ้าน
๙.	นายอดิศักดิ์	นาอวน	ตัวแทนชาวบ้าน
๑๐.	นางคำใส	ปัญญาดี	ตัวแทนชาวบ้าน
๑๑.	นางวันดี	บิทธิพรหม	ตัวแทนชาวบ้าน
๑๒.	นางกัลยา	ขอดแก้ว	ตัวแทนชาวบ้าน
๑๓.	นางลารรณณ์	จันทร์ป้อก	ตัวแทนชาวบ้าน
๑๔.	นางทัศนีย์	นิยมกิจ	ตัวแทนชาวบ้าน
๑๕.	นางคำพร	ป็นมา	ตัวแทนชาวบ้าน
๑๖.	น.ส.กัญญรัตน์	ตุ้มปามา	ตัวแทนชาวบ้าน

### ภาคผนวก ค

### ภาพถ่ายการลงพื้นที่ทำวิจัย



( พบประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านใหม่ล้านนา เพื่อรับฟังสภาพปัญหา )



( รวบรวมแนวทางการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่า )



( วิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการร่วมกัน )





(สนทนากลุ่มกับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่)



(สรุป รูปแบบการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่กับ  
ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา )



ใบรับรองจริยธรรมการวิจัยของข้อเสนอการวิจัย  
เอกสารข้อมูลคำอธิบายสำหรับผู้เข้าร่วมการวิจัยและไบนินยอม

หมายเลขข้อเสนอการวิจัย ว.๓๒๔/๒๕๖๗

ข้อเสนอการวิจัยนี้และเอกสารประกอบของข้อเสนอการวิจัยตามรายงานการแสดงด้านล่าง ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยแล้ว คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าข้อเสนอการวิจัยที่จะดำเนินการมีความสอดคล้องกับหลักจริยธรรมสากล ตลอดจนกฎหมาย ข้อบังคับและข้อกำหนดภายในประเทศ จึงเห็นสมควรให้ดำเนินการวิจัยตามข้อเสนอการวิจัยนี้ได้

ชื่อข้อเสนอการวิจัย: การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน  
(Sustainable of Living and Arable Land Management in Conservation Forest)

รหัสข้อเสนอการวิจัย: MCU RS 800766163

สถาบันที่สังกัด: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่

ผู้วิจัยหลัก: ผศ.ดร.นพตณ ปัญญาวีรทัต

เอกสารที่พิจารณาทบทวน

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| ๑. แบบเสนอโครงการวิจัย                    | ฉบับที่ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ |
| ๒. เอกสารชี้แจงข้อมูลผู้เข้าร่วมการวิจัย  | ฉบับที่ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ |
| ๓. หนังสือแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมการวิจัย | ฉบับที่ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ |
| ๔. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล        | ฉบับที่ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ |



(พระปัญญาวัชรบัณฑิต, รศ.ดร.)

ประธานคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

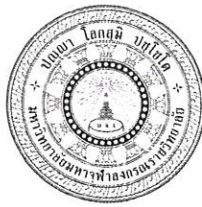
๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๗

หมายเลขใบรับรอง: ว.๓๒๔/๒๕๖๗

วันที่ให้การรับรอง: ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๗

วันหมดอายุใบรับรอง: ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๘





หนังสือรับรองการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๗

เรื่อง การรับรองการใช้ประโยชน์ของผลงานวิจัย/งานสร้างสรรค์

เรียน ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์

ข้าพเจ้า ร้อยตำรวจโท วีรวัฒน์ ภูเลื่อน ตำแหน่ง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง ที่อยู่ ๑๒๓ หมู่ ๓ ตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตงเชียงใหม่ รหัสไปรษณีย์ ๕๐๑๕๐ โทรศัพท์ TEL. : ๐๕๓-๔๗๐๐๕๐ FAX : ๐๕๓-๔๗๐-๐๕๐ ต่อ ๑๘ ขอรับรองว่าได้มีการนำผลงานวิจัย/งานสร้างสรรค์ ของ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นผลงานวิจัยของ ผศ.ดร.นพตคน ปัญญาวิรัตน์, ผศ.ดร.ประเสริฐ ปอนถิ่น และ รศ.ดร. อภิรมย์ สีดาคำ โดยนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

- การใช้ประโยชน์เชิงวิชาการ เช่น การบรรยาย การสอน การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอน
- การใช้ประโยชน์ด้านความรู้ในพระพุทธศาสนา
- การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เช่น งานวิจัยและ/หรืองานสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาสิ่งประดิษฐ์
- การใช้ประโยชน์เชิงนโยบาย
- การใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายของงานวิจัย/งานสร้างสรรค์

ช่วงเวลาที่นำไปใช้ประโยชน์ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ เป็นต้นไป ซึ่งการนำผลงานวิจัยเรื่องนี้ไปใช้ประโยชน์นั้น ก่อให้เกิดผลดี ดังนี้

๑) นำไปเป็นตัวอย่างและแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยได้เป็นอย่างดี

๒) นำไปสู่แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ของเทศบาลตำบลแม่แตง เพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขและบริการพื้นฐาน ส่งเสริมอาชีพและรายได้ พัฒนาการศึกษา สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

๓) การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการพื้นที่สนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรม และส่งเสริมการตระหนักรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

ขอรับรองว่าข้อความข้างต้นเป็นจริงทุกประการ

ลงชื่อ

จ.พ.ท.

(ร้อยตำรวจโท วีรวัฒน์ ภูเลื่อน

ตำแหน่ง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง

## ภาพถ่ายประกอบ



วันพุธ ที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๗

สถานที่ : เทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

กิจกรรม : โครงการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ “สูงวัย ใจสุขภาพ”

(ให้แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนที่อยู่อาศัยแก่ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลแม่แตง เพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขมูลฐานและบริการพื้นฐาน ส่งเสริมอาชีพและรายได้ )



## ภาพถ่ายประกอบ



วันเสาร์ ที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๗

สถานที่ : เทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

กิจกรรม : โครงการฝึกอบรมและส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรอินทรีย์

(สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่)



ที่ อว ๖๙.๑๖.๑.๔/๔๔๖

วิทยาลัยบริหารศาสตร์  
มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ๖๓ หมู่ ๔  
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย  
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗

เรื่อง ตอบรับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

เรียน คุณนพคุณ ปัญญาวิรัตน์ คุณประเสริฐ ปอนถิ่น และ คุณอภิรมย์ สีดาคำ

ตามที่ท่านได้นิพนธ์บทความวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน “Sustainable of Living and Arable Land Management in Conservation Forest” ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviewer) ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน ๓ ท่าน จากหลากหลายสถาบันและมีใช้สังกัดเดียวกับผู้นิพนธ์บทความ เรียบร้อยแล้วนั้น

ในการนี้ วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นวารสารที่ผ่านการรับรองคุณภาพของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (TCI) กลุ่ม ๑ ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (ได้รับการรับรองตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๗) โดยกองบรรณาธิการใคร่ขอแจ้งให้ท่านทราบว่า บทความของท่านจะได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๔ ประจำเดือน ตุลาคม - ธันวาคม ๒๕๖๗

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)

บรรณาธิการบริหารวารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์ ปฏิบัติหน้าที่แทน  
คณบดีวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการวิชาการและวิจัย

โทร. ๐ ๕๓๘๗ ๕๕๔๓

โทรสาร ๐ ๕๓๘๗ ๕๕๔๐

# ผลการตรวจสอบการคัดลอกผลงานงานวิจัย (อักขรวิสุทธิ์)

## โครงการวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน”

app.akarawisut.com/jobs/3902110/1488430543

### Plagiarism Checking Report

Created on 2024-09-09 23:53:05 at 23:53 PM

Print Report View Full Document

#### Submission Information

ID	SUBMISSION DATE	SUBMITTED BY	ORGANIZATION	FILENAME	STATUS	SIMILARITY INDEX
3902110	Sep 9, 2024 at 23:41 PM	phatcharabot.rti@mou.ac.th	มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย	การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน.pdf	Complete	14.08 %

#### Match Overview

Show 10 entries

NO.	TITLE	AUTHORS	SOURCE	SIMILARITY INDEX
1	การเกษตรยั่งยืนและสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติ	นพรัตน์ เจริญสิน	มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรชาญชัย	1.81 %
2	SUSTAINABLE OF ARABLE LAND MANAGEMENT IN CONSERVATION FOREST AT BANTHAT RANGE PHATTHALUNG PROVINCE AREA.	อชฌา, วีรณัน	วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรชาญชัย	1.54 %
3	การอิงลิคศึกษาเกี่ยวกับกรมการศึกษานานาชาติของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา	จิรายุ นนทิส	มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรชาญชัย	0.93 %
4	การบริหารที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน : กรณีศึกษา ตำบลเชียงชุม อำเภอป่าสัก จังหวัดอุตรดิตถ์	ฉวีฉานพร, ดุจณิศา	วารสารชุมชนวิจัยและสิ่งพิมพ์ วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์	0.56 %
5	Public Policy Analysis Relating to Community Rights in Thailand's Natural Resource and Environmental Management from 1932 to 2014	Ponok, Nitaya	วารสารรัฐประศาสนศาสตร์	0.49 %
6	THE CONCEPT OF PUBLIC PARTICIPATION IN COMMUNITY DEVELOPMENT	ฉลวยสง่าง, สุพิชา	วารสารชุมชนวิจัยและสิ่งพิมพ์ วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์	0.43 %
7	http://www.cai.ku.ac.th/SummaryPlan11_thai.pdf	cai.ku.ac.th	cai.ku.ac.th_nurcch	0.43 %
8	Participatory Democracy and Civil Society	สุภัทรา, ฉวีพร	วารสารสิ่งพิมพ์ วไลยอลงกรณ์	0.38 %
9	Community-Based Cultural Tourism Management	เชื้อนพวง, กฤษณะ	Journal of Roi Kasornwan Academi	0.35 %
10	แนวทางการเสริมสร้างวัฒนธรรมเมืองประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ดินของเทศบาลตำบลเมืองเก่า จังหวัดขอนแก่น	พชรพร พุฒิสถา	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	0.30 %

## ประวัติผู้วิจัย

## ๑. ผศ.ดร. นพดณ ปัญญาวีรทัต

## (๑.) วุฒิการศึกษาและการได้รับการแต่งตั้ง

คุณวุฒิระดับอุดมศึกษา (เรียงจากวุฒิสูงสุดตามลำดับ)

ลำดับ	คุณวุฒิ	ปีที่สำเร็จ	ชื่อสถานที่ศึกษา
๑	พธ.ด (รัฐประศาสนศาสตร์)	๒๕๖๑	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
๒	รป.ม (รัฐประศาสนศาสตร์)	๒๕๕๕	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๓	ร.บ.(ทฤษฎีและเทคนิคทางรัฐประศาสนศาสตร์)	๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
๔	พธ.บ.(ภาษาอังกฤษ)	๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

\*ได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๖

\*ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวิชาการระดับ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์” ในสาขาวิชา “รัฐศาสตร์” ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๑

## (๒.) ผลงานทางวิชาการ

## ๒.๑ งานวิจัย

นพดณ ปัญญาวีรทัต. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเชิงพุทธบูรณาการ : กรณีศึกษาการฟื้นฟูประเพณีแห่ช้างเผือกในพื้นที่ลุ่มน้ำลี้ จังหวัดลำพูน, ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๙.
นพดณ ปัญญาวีรทัต. การเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในวิถีประชาธิปไตยของผู้นำในตำบลศรีเตี้ย อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน, ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๑.
นพดณ ปัญญาวีรทัต. การส่งเสริมและอนุรักษ์การสร้างสรรคศิลปะของวัดและชุมชนในกลุ่มจังหวัดล้านนา, ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๓.

## ๒.๒ บทความวิจัย/บทความวิชาการ

- นพดณ ปัญญาวิรัตน์. (๒๕๕๙). การบริหารงานภาครัฐตามแนวพุทธบูรณาการ , วารสารราช มงคลนานาชาติ (RMUTL: Journal of Humanities and Social Science ) ปีที่ ๓.: ๖๒-๗๔.
- นพดณ ปัญญาวิรัตน์. (๒๕๖๑). การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเชิงพุทธบูรณาการ : กรณีศึกษา การฟื้นฟูประเพณีแห่ช้างเผือกในพื้นที่ลุ่มน้ำลี้ จังหวัดลำพูน. วารสารวิทยาลัยสงฆ์นคร ลำปาง มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (ISSN ๒๓๕๐ ๙๙๕๓ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒ เดือน กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๖๑) : ๒๗๒-๒๘๒.
- ปัญญาวิรัตน์. การเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในวิถีประชาธิปไตยของผู้ผู้นำในตำบลศรีเตี้ย อำเภอ บ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน, วารสารราชมงคลนานาชาติ RMUTL Journal (ISSN : ๒๒๘๙-๐๙๒x ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ เดือน กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๖๑): ๘๕-๙๖.

## ๒.๓ หนังสือ

- นพดณ ปัญญาวิรัตน์. แนวความคิดทางการเมืองไทย. จำนวน ๑๗๐ หน้า, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๖๐. ISBN ๙๗๘-๖๑๖-๔๕๕-๑๗๖-๓.
- นพดณ ปัญญาวิรัตน์. ปรัชญาการเมืองเบื้องต้น, จำนวน ๒๒๗ หน้า, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๙.

## ประวัติผู้วิจัย

๒. ผศ.ดร. ประเสริฐ ปอนถิ่น

(๑.) วุฒิการศึกษาและการได้รับการแต่งตั้ง

คุณวุฒิระดับอุดมศึกษา (เรียงจากวุฒิสูงสุดตามลำดับ)

ลำดับ	คุณวุฒิ	ปีที่สำเร็จ	ชื่อสถานที่ศึกษา
๑	ปร.ด. (การบริหารการพัฒนา)	๒๕๕๙	มหาวิทยาลัยนอร์ทเชียงใหม่
๒	M.S.W. (Social Work)	๒๕๓๘	University of Mysore
๓	พธ.บ.(ศาสนา)	๒๕๓๖	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

\*ได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๑

\*ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวิชาการระดับ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์” ในสาขาวิชา “สังคมสงเคราะห์ศาสตร์” ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๕๑

(๒). ผลงานทางวิชาการ

๒.๑ งานวิจัย

ประเสริฐ ปอนถิ่น, กลไกการจัดการด้านสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของผู้สูงอายุ : กรณีศึกษา

ผู้สูงอายุในตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, พ.ศ. ๒๕๕๘.

ประเสริฐ ปอนถิ่น และคณะ, รูปแบบการจัดการศึกษาสงเคราะห์ระดับอุดมศึกษาแก่เยาวชนบน

พื้นที่สูงในภาคเหนือตอนบน, พ.ศ. ๒๕๕๙.

ประเสริฐ ปอนถิ่น และคณะ, แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของชุมชน: ศึกษากรณี

บ้านจันทร์ และบ้านเด่น ตำบลบ้านจันทร์ อำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่, พ.ศ.

๒๕๖๑.

ประเสริฐ ปอนถิ่น และคณะ, แนวทางการมีส่วนร่วมของพระบัณฑิตอาสาพัฒนาชาวเขากับการจัด

สวัสดิการสังคมของชุมชนบนพื้นที่สูง, พ.ศ. ๒๕๖๓.

๒.๒ บทความวิชาการ

ประเสริฐ ปอนถิ่น, (๒๕๖๒), กลไกการจัดการด้านสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของผู้สูงอายุ :

กรณีศึกษาผู้สูงอายุในตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, วารสาร

สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม - ธันวาคม ๒๕๖๒: ๑๐๘ - ๑๒๓.

ประเสริฐ ปอนถิ่น, (๒๕๖๒), กระบวนทัศน์ของการบริหารจัดการของพระสงฆ์ในการพัฒนาชุมชน

บนพื้นที่สูงอำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่, วารสารมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ปีที่ ๒ ฉบับที่

๑, ๒๙ มกราคม ๒๕๖๐, : ๑๑๐ - ๑๒๔.



## ๒.๓ หนังสือ

ประเสริฐ ปอนถิ่น, พุทธธรรมกับงานสังคมสงเคราะห์.เชียงใหม่: จำนวน ๑๒๗ หน้า, โรงพิมพ์ ดาว  
คอมพิวกราฟิก, ๒๕๖๑.

ประเสริฐ ปอนถิ่น, พระสงฆ์กับการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ชุมชน, จำนวน ๙๓ หน้า, โรงพิมพ์ จรรยา  
ฟิล์ม, ๒๕๕๖.

## ประวัติผู้วิจัย

๓. รศ.ดร.อภิรมย์ สีตาคำ

## (๑) วุฒิการศึกษาและการได้รับการแต่งตั้ง

คุณวุฒิปริญญาตรี (เรียงจากวุฒิสถาบันสูงสุดตามลำดับ)

ลำดับ	คุณวุฒิ	ปีที่สำเร็จ	ชื่อสถานที่ศึกษา
๑	ปร.ด. (การบริหารการพัฒนา)	๒๕๕๙	มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่
๒	M.A. (Sociology)	๒๕๓๙	University of Pune
๓	พธ.บ (ศาสนา)	๒๕๓๕	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

\*ได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๙

\*ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวิชาการระดับ “รองศาสตราจารย์” ในสาขาวิชา “รัฐประศาสนศาสตร์” ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๓

## (๒) ผลงานทางวิชาการ

## ๒.๑ งานวิจัย

อภิรมย์ สีตาคำ. รูปแบบการบริหารการศึกษาของโรงเรียนพระปริยัติธรรมในจังหวัดเชียงใหม่.

สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๙.

อภิรมย์ สีตาคำ. การวิจัยและพัฒนาศูนย์ผู้สูงอายุที่ตั้งในศาสนสถานเพื่อเพิ่มศักยภาพและขีด

ความสามารถในการดูแลตนเอง. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ(วช.), พ.ศ. ๒๕๖๐.

## ๒.๒ บทความวิจัย/บทความวิชาการ

อภิรมย์ สีตาคำ. การพัฒนาศักยภาพของชุมชนและพระสงฆ์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน,

วารสารบัณฑิตศึกษาปริทรรศน์ ปีที่ ๑๓ ฉบับพิเศษ เล่ม ๑ มิถุนายน ๒๕๖๐, หน้า ๑-๑๕.

## ๒.๓ หนังสือ

อภิรมย์ สีตาคำ. ผู้ช่วยศาสตราจารย์. สันติวิธีและสมานฉันท์เชิงพุทธ. จำนวน ๑๗๓ หน้า, เชียงใหม่.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, พ.ศ. ๒๕๕๖ ISBN ๙๗๘-๖๑๖-๓๐๐-๐๖๗-๕.

อภิรมย์ สีตาคำ. ผู้ช่วยศาสตราจารย์. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหนทางแห่งสันติภาพ. จำนวน ๒๐๖

หน้า. เชียงใหม่. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๑ ISBN : ๙๗๘- ๖๑๖-๓๐๐-๕๕๔-๑