

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 และตั้งกรมที่ดิน ในปี พ.ศ. 2444 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องป่าไม้และที่ดิน ที่แต่เดิมชุมชนเป็นผู้จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร มาสู่รัฐเป็นผู้มีสิทธิอำนาจเหนือทรัพยากรป่าไม้ ทั้งในส่วนของกรอบครองและการจัดการ โดยการสำรวจที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ถือครองที่ดิน และออกกฎหมายที่ดิน เพื่อให้บุคคลมีสิทธิเด็ดขาดในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่ดินเป็นเจ้าของ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติไว้ว่า“ที่ดิน” ที่ไม่มีผู้ใดครอบครองนั้นจะตกเป็นที่ดินของรัฐ เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงของประเทศและประโยชน์แก่ประชาชน ดังนั้นที่ดินสาธารณะทุกแปลงจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State ownership) ไปโดยปริยาย เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า ลำคลอง ที่สาธารณะอื่น ๆ เป็นการใช้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (private property) ในการรับรองสิทธิในที่ดิน

การวางแผนและการจัดการทรัพยากรดินจริง ๆ นั้น เริ่มนำมาใช้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อมีการก่อตั้งกรมพัฒนาที่ดิน ในปี พ.ศ. 2506 มีการจำแนกประเภทที่ดิน (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543, น. 103) โดยใช้ประโยชน์จากที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตที่จะส่งเสริมการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามสภาพพื้นที่ เช่น การจัดการพื้นที่เศรษฐกิจ ป่าเสื่อมโทรม หรือป่าสงวน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการรวมอำนาจเหนือทรัพยากรทุกชนิดเข้ามาเป็นของราชการส่วนกลางมากขึ้น ดังนั้นรัฐจึงทำหน้าที่เป็นผู้จัดการทรัพยากรผ่านการใช้อำนาจออกกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากร (วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, 2536, น. 494)

แนวคิดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทรัพยากรร่วม (Common-pool resources) อันเป็นทรัพยากรที่คนใช้ร่วมกันและยากที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่นมาใช้ประโยชน์ เช่น ป่าไม้ ที่ดิน แม่น้ำ ด้วยเหตุที่ลักษณะของทรัพยากรร่วมนี้มีความกว้างไกลและเข้าถึงได้ง่าย จึงยากต่อการใช้อำนาจรัฐเพียงอย่างเดียวในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรก่อให้เกิดภาวะไร้สิทธิ์

ที่กลุ่มบุคคล หรือองค์กรต่าง ๆ สามารถถกฉวยผลประโยชน์จากทรัพยากรได้อย่างไม่จำกัด ส่งผลให้ทรัพยากรถูกใช้อย่างฟุ่มเฟือย

ชุมชนท้องถิ่นที่เคยมีสิทธิในการใช้ทรัพยากร (usufruct rights) ด้วยตนเอง โดยมีการกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของชุมชน เช่น การทำไร่หมุนเวียน การจัดระบบเหมืองฝาย การทำป่าชุมชน การจัดพื้นที่อยู่อาศัย เป็นต้น แต่สิทธิในทรัพยากรมีส่วนร่วมของชุมชน กลับไม่ได้รับการรับรองสิทธิทางด้านกฎหมายและถูกมองว่าเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่าเนื่องจากที่ทำกินอยู่ในเขตประกาศพื้นที่อนุรักษ์ จนทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรและกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน

ปี พ.ศ.2504 รัฐได้จัดการปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดนโยบายให้พื้นที่ครึ่งหนึ่งของประเทศเป็นพื้นที่ป่า และรัฐประกาศพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นตัวกำหนดเขตพื้นที่ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติในปี พ.ศ. 2528 ให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจลดลงเป็นร้อยละ 15 ด้วยเหตุนี้มติ ครม.วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เกี่ยวกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้ดำเนินการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 88,233,415 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 27.50 % ([www.thaico.net/thaicforest](http://www.thaico.net/thaicforest))

นโยบายดังกล่าวได้ทำให้มีประชาชนที่อาศัยและทำกินในเขตป่ามาอย่างยาวนานต้องผิดกฎหมายทันที ดังปรากฏในสถิติของกรมป่าไม้ที่รวบรวมไว้เมื่อปี 2538 และ 2539 มีจำนวนกลุ่มบ้าน 795 กลุ่มและจำนวนคน 102,230 คน ทั้งทำกินและอยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติ และอยู่อาศัยภายนอกแต่ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ 63 แห่งทั่วประเทศ อีกจำนวนกลุ่มบ้าน 605 กลุ่ม และจำนวนคน 98,961 คน ทั้งที่ทำกินและอยู่อาศัยทั้งในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอยู่อาศัยภายนอกและทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั่วประเทศ ([www.thaico.net/thaicforest](http://www.thaico.net/thaicforest)) กลุ่มคนเหล่านี้มีต้องถูกผลักดันให้มีการอพยพออกจากพื้นที่ ทั้งนี้ในหลายกรณีไม่สามารถอพยพคนออกจากพื้นที่ได้ เนื่องจากไม่สามารถหาพื้นที่รองรับ ประกอบประชาชนในพื้นที่ไม่ยินยอมซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรมป่าไม้ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด

นอกจากนี้แล้วกลุ่มนายทุนเองก็มีบทบาทในการใช้พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการโครงการปลูกป่าเศรษฐกิจหรือโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติโดยให้เอกชนเข้าร่วมปลูกป่า ในพื้นที่ป่าสงวนและพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ทำให้ชุมชนที่มีอยู่ในเขตอนุรักษ์และป่าสงวนถูกรัฐยึดที่ทำกินไปปลูกป่าเป็นจำนวนมากส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร

ถึงแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์รัฐให้ ผู้อยู่ในเขตพื้นที่อพยพชุมชนออกจากเขตพื้นที่อุทยาน หรือถ้าไม่สามารถย้ายได้ทันที รัฐให้ดำเนินการควบคุมเขตพื้นที่ไม่ให้ขยายเพิ่มเติม ทั้งนี้คนในชุมชนส่วนใหญ่จะใช้พื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพเท่านั้น จึงไม่ต้องการอพยพย้ายถิ่นฐาน และยังคงยืนยันที่จะอยู่ในพื้นที่ดั้งเดิมของตน ดังนั้นภาครัฐและชุมชนจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางที่ยอมรับในการจัดการพื้นที่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการบรรเทาความขัดแย้ง และเป็นการตอบสนองของความต้องการขั้นพื้นฐานให้แก่ชาวบ้าน

การจัดการทรัพยากรตามระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม (common property regimes) ถือได้ว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถใช้แก้ปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรผ่านข้อตกลงร่วมขององค์กรชุมชนและภาครัฐ รวมถึงฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ มีระบบการควบคุมใช้ผลประโยชน์จากทรัพยากร อันเกิดจากกระบวนการตัดสินใจและการวางแผนร่วมกันของคนในชุมชนและฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงมีการกันพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ของตนเองและของส่วนรวม เป็นแนวทางในการกระจายโอกาสในการเข้าถึงพื้นที่ให้แก่ทุกคนในชุมชน และเป็นกลวิธีหนึ่งที่สามารถรักษาทรัพยากรให้คงอยู่ต่อไปได้ภายใต้การควบคุมของผู้เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังเน้นแนวคิดพื้นฐานเรื่องความเป็นธรรมต่อคนและธรรมชาติ แนวทางการจัดการทรัพยากรย่อมแตกต่างกันออกไปตามบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46 มาตรา 56 และ มาตรา 69 ที่ได้ให้ความสำคัญกับชุมชนมากขึ้นในการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรมากขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรนั่นเอง

ชุมชนบ้านห้วยหินดำ หมู่ 6 ตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นชุมชนชาวกะเหรี่ยงที่มีแนวทางจัดการทรัพยากรแบบดั้งเดิมมาเป็นเวลานาน และเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการโดยรัฐ ตั้งแต่การอนุญาตทำสัมปทานป่าไม้ การปลูกป่าเศรษฐกิจ จนกระทั่งการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติพุเตยทับที่ดินส่วนใหญ่ของชาวบ้าน ทำให้ต้องสูญเสียพื้นที่ทำกินดั้งเดิมไป ชาวบ้านจึงได้พัฒนาแนวทางการจัดการทรัพยากรในรูปแบบองค์กรป่าชุมชนใน พ.ศ. 2537 เพื่อเป็นการต่อรองกับภาครัฐ อีกทั้งภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับจัดการอย่างต่อเนื่อง เช่น อุทยานแห่งชาติพุเตย สำนักงานป่าไม้จังหวัดสุพรรณบุรี สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 3 โครงการพัฒนาระบบนิเวศเกษตรและพันธุ์พืช ศูนย์อบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยองค์กรต่าง ๆ จะมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรร่วมแตกต่างกันตามบทบาท

หน้าที่ เป็นกระบวนการจัดการเชิงซ้อนทางด้านสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีพลวัตในการจัดการทรัพยากรร่วมเป็นช่วงระยะเวลาอันยาวนาน ที่สามารถสร้างเป็นองค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรร่วมตามระบบสิทธิทรัพยากรส่วนรวม เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่อนุรักษ์ที่จะนำไปสู่การจัดการร่วมกันของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเกิดความยั่งยืนแต่ทรัพยากรได้

ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษากระบวนการจัดการทรัพยากรร่วมตามระบบสิทธิทรัพยากรส่วนรวมที่ใช้ข้อตกลงเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ หน่วยงานของภาครัฐที่รับผิดชอบพื้นที่อุทยาน องค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการจัดการพื้นที่ป่าและที่ดินในเขตอนุรักษ์ อันเป็นหลักการในการควบคุมการใช้ประโยชน์และดูแลทรัพยากรที่เกิดจากการทำความเข้าใจร่วมกันภายใต้ความเป็นธรรมต่อธรรมชาติ รวมทั้งได้วิเคราะห์บทบาทของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่อนุรักษ์นี้ และศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วมที่เหมาะสม

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษากระบวนการในการจัดการทรัพยากรร่วมตามระบบสิทธิทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนบ้านห้วยหินดำ หมู่ 6 ตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี
2. ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องการจัดการทรัพยากรร่วมในระบบสิทธิทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนบ้านห้วยหินดำ หมู่ 6 ตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี

### ขอบเขตการศึกษา

#### ขอบเขตด้านพื้นที่

ชุมชนบ้านห้วยหินดำ หมู่ 6 ตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. ข้อมูลเบื้องต้นของชุมชนบ้านห้วยหินดำ ได้แก่ ข้อมูลประวัติความเป็นมาของหมู่บ้าน ลักษณะทางกายภาพและสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สภาพสังคมและวัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ

2. ข้อมูลเบื้องต้นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการทรัพยากร ได้แก่ อุทยานแห่งชาติพุเตย กลุ่มผู้ทำสวนป่าเศรษฐกิจ โครงการพัฒนาระบบนิเวศเกษตรและอนุรักษ์พันธุ์พืช ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (RECOFCT) สำนักงานป่าไม้จังหวัดสุพรรณบุรี สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 3 (บ้านโป่ง) องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

3. กระบวนการจัดการทรัพยากรร่วมตามระบบสิทธิทรัพยากรมีส่วนร่วม ประกอบไปด้วย ข้อตกลงร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดการ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การปฏิบัติตามข้อตกลงและการควบคุม และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรร่วมตามระบบสิทธิทรัพยากรมีส่วนร่วม

### ผลที่ได้รับ

#### ระดับปฏิบัติการ

ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรร่วมได้รับทราบถึงปัจจัยเอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามข้อตกลงร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนของระบบการจัดการและบทบาทของแต่ละฝ่าย

#### ระดับนโยบาย

รัฐสามารถนำรูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมตามระบบสิทธิทรัพยากรมีส่วนร่วมไปเป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรในเขตพื้นที่ของรัฐ และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายใน

การจัดการทรัพยากรให้เหมาะสมกับพื้นที่ล่อแหลม ทำให้เกิดการยอมรับศักยภาพขององค์กร ชุมชนในการจัดการพื้นที่ของตนเอง ภายใต้การควบคุมของรัฐ

### นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

ทรัพยากรร่วม หมายถึง ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ในเขตพื้นที่ทำกิน เขตป่าใช้สอยและเขต ป่าอนุรักษ์ บริเวณเขตชุมชนบ้านห้วยหินดำ ตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ได้ มีแนวทางในการจัดการร่วมกันระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรนั้น ๆ

ทรัพยากรส่วนรวม หมายถึง ทรัพยากรที่คนใช้ร่วมกันได้ ยากต่อการกีดกันการเข้าใช้ ประโยชน์และไม่มีกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ เช่น อากาศ ป่าไม้ ลำคลอง เป็นต้น

การจัดการทรัพยากรร่วม หมายถึง การใช้ประโยชน์ ดูแล รักษา และฟื้นฟูทรัพยากร โดยที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้ร่วมกันกำหนดแนวทางในการจัดการทรัพยากร ตามสิทธิของแต่ละคนที่มีต่อทรัพยากรซึ่งจะมีความแตกต่างกัน เรียกว่าเป็นการจัดการเชิงซ้อน ที่แต่ละบุคคลต้อง ยอมรับบทบาทที่แตกต่างกันไปตามสิทธิ

กระบวนการจัดการทรัพยากรร่วมตามระบบสิทธิทรัพยากรส่วนรวม หมายถึง การ จัดการที่มีข้อตกลงร่วมเป็นกฎกติกาในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อทรัพยากรทั้งการ ใช้ การควบคุม ดูแลและฟื้นฟู โดยมีขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดการ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การปฏิบัติตามข้อตกลงและการควบคุม ที่ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้ส่วนได้ส่วนเสีย

ข้อตกลงในการจัดการทรัพยากรร่วม หมายถึง กฎหรือกติกาชุมชนร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อ ควบคุมพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวม โดยแบ่งออกเป็นข้อตกลงภายในชุมชนที่เกิด จากการสร้างข้อตกลงกันเองภายในชุมชน และข้อตกลงระหว่างชุมชนบ้านห้วยหินดำกับอุทยาน แห่งชาติพุเตย ทั้งนี้ข้อตกลงมีทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดี หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและดูแลรักษา โดยมีแนวคิดที่สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจนเกิดข้อตกลง ทั้งนี้จะต้องมีเป้าหมายเพื่อการกระจายความเป็นธรรมในการ เข้าถึงและใช้ประโยชน์ของคนเพื่อไม่ให้มีการใช้อย่างสิ้นเปลือง อันจะนำไปสู่ความเป็นธรรมต่อ ธรรมชาติเกิดความสมดุลในระบบนิเวศ