

ชื่อเรื่อง ระบบการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
 คณะผู้วิจัย นายประสิทธิ์ ประครองศรี
 นางสาวลำอานค์ หอมชื่น
 นายวิเชียร เกิดสุข
 นายวิเชียร แสงโชติ
 หน่วยงาน สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น จ.ขอนแก่น 40002

บทคัดย่อ

พื้นที่สาธารณประโยชน์ รวมถึงแหล่งน้ำสาธารณะ พื้นที่ป่า ทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าและดอนปู่ตา ตลอดจนพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ ซึ่งตามเอกสารสถิติการเกษตรคาดว่าจะจัดไว้เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่ยังมิได้จำแนกประเภท เมื่อปี พ.ศ. 2534 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเนื้อที่ที่ยังมิได้จำแนกประเภทประมาณ 34 ล้านไร่ พื้นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ชาวบ้านใกล้เคียงได้เข้าไปใช้ประโยชน์มากมายตั้งแต่ในอดีตเรื่อยมาจนกระทั่งสามารถพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง ในปัจจุบันพื้นที่ขาดการบำรุงรักษาและถูกใช้ประโยชน์มากเกินไปจนหมดสภาพอย่างเช่นที่เคยและยังถูกบุกรุกครอบครองโดยชาวบ้านเองและจากบุคคลภายนอก พร้อมทั้งมีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบเกิดความขัดแย้งในการเข้าใช้ประโยชน์และครอบครองระหว่างชาวบ้านเอง ชาวบ้านกับบุคคลภายนอก และชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ดังปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ถ้าปล่อยปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้ พื้นที่สาธารณประโยชน์คงหมดไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจได้แปรเปลี่ยนไป พื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชนต่าง ๆ เริ่มได้รับการอนุรักษ์พื้นที่ด้วยชาวบ้านและเข้าไปใช้ประโยชน์ด้วยได้รับการสนับสนุน การดำเนินงานทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

ดังนั้น การศึกษาเรื่องนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาแนวทางที่เป็นไปได้ในการวางแผนดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้คงอยู่และเป็นสมบัติที่มีคุณค่าต่อชุมชนต่อไป และมีวัตถุประสงค์เฉพาะ คือ เพื่อ (1) ศึกษาประเภท ขนาดเนื้อที่ และการกระจายตัวของพื้นที่

(2) ความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างพื้นที่สาธารณะกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน (3) ความแตกต่างในการใช้ประโยชน์ระหว่าง แต่ละพื้นที่ และ (4) เพื่อแนะแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ให้มีความคงอยู่เป็นประโยชน์อย่างยั่งยืน

ผลการศึกษาได้มาจากการวิเคราะห์สาระข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องรวมถึงแบบสำรวจพื้นที่สาธารณะโดยกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย จาก 192 อำเภอ และกิ่งอำเภอ ในจำนวนทั้งหมด 289 อำเภอและกิ่งอำเภอ ข้อมูลบางส่วนรวบรวมจากกรมป่าไม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และจากการศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการพื้นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทต่าง ๆ โดยการสัมภาษณ์ผู้นำและคณะกรรมการหมู่บ้านแบบเจาะลึก และดำเนินการเก็บรวบรวมสาระข้อมูลดังกล่าว ระหว่างเดือนมิถุนายน 2536 ถึง พฤษภาคม 2537 ผลการศึกษพบว่า

พื้นที่สาธารณะประโยชน์ มีเนื้อที่ที่รวบรวมได้ทั้งหมดประมาณ 7.61 ล้านไร่ มีมากที่จังหวัด อุดรธานี สุรินทร์ สกลนคร อุบลราชธานี จำแนกเป็นประเภทแหล่งน้ำสาธารณะ 98 ล้านไร่ มีมากที่จังหวัดอุบลราชธานีและบุรีรัมย์ พื้นที่ดอนและท่าเลี้ยยงสัตว์ 5.93 ล้านไร่ มีมากที่จังหวัดอุดรธานี สุรินทร์และสกลนคร ป่าช้าดอนปู่ตาและที่สักการะ 42 ล้านไร่ มีมากที่จังหวัดสกลนคร นครพนม สถานที่ราชการ ศาลากลางบ้าน 28 ล้านไร่ มีมากในจังหวัดสกลนคร สุรินทร์และนครราชสีมา อื่น ๆ 03 ล้านไร่ ความหนาแน่นของพื้นที่สาธารณะประโยชน์แต่ละประเภท ขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศ ของพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญ

การใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะของชุมชน ชาวบ้านมีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ต้องช่วยกันอนุรักษ์และพัฒนาพร้อมทั้งยึดมั่นและปฏิบัติตามกฎระเบียบเพื่อความยั่งยืนของพื้นที่ พื้นที่สาธารณะที่ได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างดีชาวบ้านสามารถใช้เป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ ปลุกพืชและเลี้ยงสัตว์ที่มาของไม้ใช้สอย ก่อสร้าง ฟืนหุงต้ม น้ำใช้เพื่อการบริโภคและการเกษตร สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแหล่งรวบรวมพันธุ์กรรมของพืชพรรณต่าง ๆ สถานที่ประกอบพิธีกรรมตามประเพณีบวงสรวงขอพรจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์และทำบุญรักษาศีลฟังธรรม เป็นสถานที่ฝังศพและเผาศพ อย่างไรก็ตามมีชาวบ้านบางส่วนไม่ได้เข้าไปร่วมใช้ประโยชน์ได้ด้วยเหตุผลหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ (1) ได้ใช้แรงงานที่มีอยู่อย่างเต็มที่และได้รับประโยชน์อย่างเพียงพอจากพื้นที่ของตนเองแล้ว (2) บางรายถูกห้ามเข้าไปใช้ประโยชน์เพราะเคยกระทำความผิดกฎระเบียบ (3) กฎระเบียบบางข้อชาวบ้านบางรายปฏิบัติตามไม่ได้ (4) ทรัพยากรในพื้นที่หมดไป

และ/หรือสามารถหาสิ่งของจากแหล่งอื่นมาทดแทนได้ (5) ความเสื่อมคลายของแรงศรัทธาและความเชื่อถือต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์และการปฏิบัติตามประเพณีดั้งเดิมที่ปฏิบัติกันในพื้นที่ได้ลดลง และ (6) พื้นที่ที่เคยเป็น ประโยชน์ถูกบุกรุกทำลายจนหมดสภาพ

การจัดการและการบำรุงดูแลรักษาพื้นที่สาธารณประโยชน์ กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่บำรุงดูแลรักษาและมอบหมายให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ดูแลในพื้นที่โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมืองค์กรตามประเพณีดั้งเดิมของชุมชนและองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน/ตำบลเป็นผู้จัดการบริหาร การอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์และการบำรุงดูแลรักษาพื้นที่ได้อาศัยกฎระเบียบ ข้อห้าม ทำปายข้อ และขอบเขตพื้นที่ชัดเจน พร้อมทั้งมีออก เอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีกฎหมายที่ดินมาตรา 8 และมาตรา 9 เป็นเครื่องมือช่วย ป้องกันและลงโทษผู้บุกรุกครอบครองโดยมิชอบรวมถึงมีการเร่งประชาสัมพันธ์ การขุดลอกฟื้นฟู บูรณะเพิ่มเติมและสร้างความเข้มแข็งด้านการจัดการบริหารพื้นที่ให้กับผู้นำท้องถิ่น พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

กฎระเบียบที่สำคัญที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการอนุรักษ์และพัฒนา ได้แก่ การห้ามตัดไม้ก่อนได้อนุญาต กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน ห้ามนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในฤดูแล้ง ห้ามบุกรุกเข้าไปครอบครองและต้องช่วยกันดูแลบำรุงรักษา จัดเวรยามเฝ้าดูแล ป้องกันไฟป่า อย่างไรก็ตามก็ดี มีความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์เกิดขึ้น มักเป็นความขัดแย้งที่มีสาเหตุจากการบุกรุก และการเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จนหมดสิ้นคุณค่าของทรัพยากรโดยบุคคล ต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกของชุมชน ด้วยเหตุที่ผู้นำและคณะกรรมการไม่เข้มแข็งรวมถึง ไม่มีกฎระเบียบข้อบังคับและมักเกิดขึ้นกับแหล่งน้ำสาธารณะ ผลตามมาทำให้ขาดความสมดุลของระบบนิเวศทางด้านป่าไม้ ดิน สัตว์ป่า พืชพันธุ์ไม้ แหล่งน้ำธรรมชาติรวมถึงนิเวศเกษตร และโดยตรงต่อระบบนิเวศวิทยาของมนุษย์

ปัจจัยที่ทำให้พื้นที่สาธารณะของชุมชนยังคงสภาพและชาวบ้านสามารถใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องยาวนาน ได้แก่ (1) การมีผู้นำชุมชนและคณะกรรมการที่มีความเป็นผู้นำสูง (2) กำหนดกฎระเบียบข้อบังคับและบทลงโทษไว้ (3) จัดทำแนวเขตที่สามารถเห็นได้ชัดเจน แข็งแรงถาวรกันล้อมรอบพื้นที่ออกเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (5) จำนวนประชากรในชนบทและจำนวนสัตว์เลี้ยงลดลง (6) ความเกรงกลัวต่ออิทธิฤทธิ์ของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มีอยู่ในพื้นที่ได้ลดลงด้วย (7) การมองเห็นความจำเป็นที่ต้องสงวนเอาไว้เพื่อให้เป็นแหล่งของอาหารตามธรรมชาติ

น้ำอุปโภคบริโภค ที่เลี้ยงสัตว์ สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและประเพณี และเป็นแหล่งของ
ต้นน้ำลำธาร

ข้อเสนอแนะเพื่อการอนุรักษ์บูรณฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ต่อเนื่องพื้นที่สาธารณะ
ประโยชน์ ได้แก่ (1) ควรจัดทำแผนที่แสดงทุกส่วนประกอบตามที่เป็นอยู่จริงของแต่ละพื้นที่
สาธารณะให้ชัดเจน พร้อมทั้งติดประกาศไว้และเผยแพร่ไปในสถานที่ที่เหมาะสมเพื่อการรับรู้
(2) จำเป็นต้องสร้างแนวที่ถาวรมั่นคงแสดงขอบเขตหรือเป็นรั้ว เช่น ถนน ล่องน้ำ ทิวต้นไม้
เป็นต้น พร้อมทั้งรับออกเอกสารหนังสือแสดงที่หลวง (นสล.) (3) พัฒนาประสิทธิภาพและ
ศักยภาพในการบำรุงดูแลรักษาหรือการอนุรักษ์พัฒนาของผู้นำและคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน
(4) สร้างความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ
และเอกชน ในการวางแผนและดำเนินการอนุรักษ์และปรับปรุงพื้นที่สาธารณะ (5) กรมที่ดิน
กระทรวงมหาดไทยควรเป็นผู้ที่ดูแลและรักษากฎหมายเกี่ยว กับพื้นที่สาธารณะเพื่อความต่อเนื่อง
จากรังวัดและการออกเอกสาร (6) ปลูกไม้เศรษฐกิจประเภทไม้ยืนต้นในพื้นที่ป่าสาธารณะของ
ชุมชนร่วมด้วยการป้องกันไฟและขโมย (7) พื้นที่แหล่งน้ำควรริบดำเนินการขุดลอกและทำขอบเขต
(8) ควรรับดำเนินการตรวจสอบ เพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่มีอยู่ในพื้นที่สาธารณะซึ่งได้มาโดยมิชอบ
และลงโทษผู้กระทำผิดด้วย

Title : Management Systems of Community Common land
in Northeast Thailand

Researchers : Mr. Prasit Prakongsri
Miss. Sum-Ang Homchaen
Mr. Wichian Kertsuk
Mr. Wichian Seangchote

Office : Research and Development Institute
Khon Kaen University Khon Kaen 40002

Abstract

The community common land such as community natural water sources, community forest, grazing land area, cemetery (Pacha) and land of ancient's spirit enter in and inhabit (Don Buta) are included in unclassified land. In 1991 the unclassified land covered area of 34 million rais approximately, which contribute several things to the people who settle down near those area until they can be perceived as self-reliance. Presently, many community common land are continuously reserved, take care of, and utilization. Nevertheless, the majority of land areas are confronted many problems such as over advantage taking advantages and becoming worthless land, trespassed and occupied illegally, and illicit land certification establishment for their own. The serious conflicts about accession to land between villagers themselves, villagers and outsiders, and villagers and officials are increasingly occurred. If the phenomena are careless, eventually, the previous common lands would be automatically diminished and disappeared. However, the social and economic situations are improved and developed which consequent to aware its value and the necessity of common land. Hence, the previous community common lands are curiosity started to conserved, and resuscitated recovered by the villagers under the supplementary of government and non-government agencies.

This study, therefore, aimed at finding out and preparing the practical guideline of common land conservation and rehabilitation planning in order to be sustainable and more valuable properties for community as so far. The specific objectives were to (1) study the types, magnitude of area (rai), and the location of each type of common; (2) to understand the relationships between community common land and ways of life of villagers.; (3) to find out the distinguish of the utilization among each type of community common land; and (4) to recommend the guidelines of conservation and improvement strategies for sustainability of their beneficiaries.

The findings were synthesized from the analysis of compiled relevent secondary data and information, and the present public common land survey forms from Land Department, Ministry of Interior. The public land survey forms could be collected from 192 districts and sub-districts in total of 289 districts and sub-districts. Some secondary data were collected from the Royal Forestry Department. Indepth interview was employed for collecting primary data relevant to the management systems of community common land which the informants were. The local leaders and village committees informants. The relevant data and information were gathered during July 1993 to May 1994.

The findings revealed that the total area of Community common land was 7.6 million arais and high density in Chagwat Udonthani, Surin and Burirum. The total collectable areas were divided to be .976 million rais were natural water sources and high density in Ubon Ratchathani, Burirum and Sakonnakhon; 5.93 million rais were the public upland area and common grazing land and were high density in Udonthani, Surin and Sakonnakhon; .426 million rais were cemetery or graveyard and ancient's spirit enter in and inhabit (Don Buta) or pay homage place and were high density in Sakonnakhon, Nakhonphanom; .279 million rais were the government offices' location and village halls and were high density in Sakonnakhon, Surin, and Nakhon Ratchasima; and .024 million rais were other types. The density of each type of community common land at different location was highly related to the topography of such studied area.

The utilization of villagers from the community common land. Every villager has equal right to take advantage from common land but they have to strongly involve and cooperate in conservation and improvement, and keeping on the rules and regulations for its sustainable. In the well maintained areas, the villagers can harvest the natural foods, to be areas of crop growing and animal raising, the sources of timber, lumber, wire wood, water for domestic used and agriculture, fisheries, plant genetics collection. Furthermore, they are the place of cultural practices and propitiate or allegiant of faithed things, make merit, bury a human corpses and cremate. However, there are some villagers who donot want to involve in taking advantages and maintenance due to (1) their labours are already intensive fully occupied on their own land, (2) used to break the rule and prohibited, (3) some villagers cannot follow the strictly rules and regulations, (4) the needed resources in the area are already finished or substituted by other resources, (5) the deminishing of the faithfull villagers to sacred objects and cultural practices which performed in common land and (6) the common lands are exploited and become the unvaluable land.

The management and maintenance community common land are the responsibilities of Ministry of interior, and the district leaders are assigned to inforce the law, the sub-district, village leaders, including traditional and formal organization particular subsistrict and village committees are manipulator in planning and implementing in conservation, improvement, and utilizing. The important protective tools are effective rules and regulations, carefully watching assigned to everyone, obvious and permanent boundary line establishment, set up the certification of government land, and extremely infore the land laws. Futhermore public relations and campaign, rehabilitation and strenghtening the skill and experiences of local leader in pubic land management and maintenace under intensively supported by different agencies concerned are also regulary conducted.

The important and practicable rules and regulations are set up by the village committee for community common land for conservation, rehabilitation and maintenance. Those rules and regulations are the issues of the prohibition of tree cutting before permission, punish to

infringed or illicit person, watching guard establishment, donot permit to raise the cattle especially in dryseason and personnel permanently occupation, closely cooperate among villagers and development agencies in maintenance, improving, utilizing, and fire damage prevention.

Currently, the conflicts are oftenly occured in utilizing the common land due to the invading and over utilization until beneficiaries of natural resources are deteriored and devaluated by the villagers and outsider. Those occurances are preferably happened in the natural water sources, are apparently depended upon several factors; the weakness of village committee and leader, infective rules and regulation set up. Consequently, the existence of the equilibrium of eco-system are broken down and, inevitably, directly effected to the deterioration of human eco-systems.

The factors supporting the retaining of the community common land are (1) highly vigorously enthusiastic and effective leadership of local leaders and committees, (2) the rules and regulations of maintenance are stickly practiced and kept on, (3) the obvious, strong and permanent boundary lines of each area are established, (4) the government land certification assigning to community common land, as well as, (5) the decreasing of number of rural people and cattle, the faithful and allegiance of sacred object located in the land, (6) the neccessity of conservation and maintenance for the natural food resources, water for domestic used and agriculture, grazing land, location of cultural practices, and watershade remaining are also important reasons.

The recommendations from this study for the community common land remaining and continuously ulilization are; (1) The attractive map of community common land area which consisted of boundary line and its component should be established and showed or possed at suitable places in the particular at the village hall and sub-district office, (2) The permanent and strong protecting enclosure or fence which act as the boundary line such as road, channel of water, forest tree stripped planting should be established rapidly, (3) The strengthening in the skills and experiences for more efficiency in their village leaders and committees should be installed. (4) The closely cooperation and

subsidizing of relevant agencies both government and non-government agencies in conservation and improvement planning and implementing should be performed. (5) The manipulation, prevention, and improvement the common or public land should be under the responsibilities of Department of Land, Ministry of Interior, (6) The economic forest trees, such as Pterocarpus, should be cultivated in community forest area and supplemented by fire and thieves prevention. (7) The natural shallowed water sources should be cleaned out, deepened, and definitely boundary or fencing establishment (8) Every community common land should be tittled in certification of government land, and the illegal land certifications in public or community common land area should be abrogated and punished to the transgressors.
