



นโยบายภาครัฐเพื่อการบริหารจัดการที่ดินพื้นที่ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง

PUBLIC POLICY FOR LAND MANAGEMENT IN LAMO SUB-DISTRICT,

NA YONG DISTRICT, TRANG PROVINCE

วิวัฒน์ ฤทธิมา*

Wiwat Rittima

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาในการนำนโยบายภาครัฐมาใช้ในการบริหารจัดการที่ดินพื้นที่ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก การสัมภาษณ์ไม่เป็นทางการกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน การจัดประชุมระดมความคิดและการเสวนากลุ่มย่อยในพื้นที่ ตลอดจนการเข้าร่วมประชุมและทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับประชาชนในพื้นที่ พบว่าในการบริหารจัดการที่ดินพื้นที่ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง ภาครัฐมีความมุ่งมั่นเพื่อการอนุรักษ์และสงวนพื้นที่ไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่ด้วยการดำเนินงานเพื่อการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ จึงนำมาสู่การสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนและเกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ

คำสำคัญ: นโยบายภาครัฐ, การบริหารจัดการที่ดิน, ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง

ABSTRACT

This article aims to show Problems in Public Policy Implement for Land Management in Lamo Sub - District, Na Yong District, Trang Province. This study was conducted by reviewing related literatures, conducting deep interview and informal interview with people relating to land conflict solving, arranging brain storming activities, arranging focus group discussion, and participating local activities. To show that Land Management in Lamo Sub - District, Na Yong District, Trang Province. The focus on conservation and preserve for benefits of the public. However, with the implementation of Land Management does not correspond the area. So brings to make trouble people and land management conflicts between local people and public sector.

* อาจารย์ประจำวิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ



Keywords: public policy, land management, Lamo Sub - District Na Yong District Trang Province.

บทนำ

นโยบายภาครัฐเพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินนั้นดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน แต่ในทางกลับกัน หากการดำเนินนโยบายของภาครัฐขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานจากประชาชนในแต่ละพื้นที่และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ก็จะนำไปสู่ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินที่เกิดจากการนำนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐไปบังคับใช้ได้เช่นกัน พื้นที่ตำบลมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง เป็นพื้นที่หนึ่งที่ประสบปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินอันเกิดจากแนวคิดเพื่อการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ เริ่มต้นจากการประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปกป้องและสงวนไว้ซึ่งป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ แต่กลับประกาศพื้นที่ป่าสงวนทับซ้อนที่ทำกินและอยู่อาศัยเดิมของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนการนำนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ มาบังคับใช้เพื่อบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ ซึ่งกระบวนการและนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างเป็นรูปธรรม กลับก่อให้เกิดความแตกร้าวระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น สำหรับบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่องแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน โดยชุมชน ตำบลมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาจากการนำนโยบายภาครัฐในการบริหารจัดการด้านที่ดินไปบังคับใช้ในพื้นที่ตำบลมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง ที่ประสบความล้มเหลวและส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันปัญหาเดิมที่มีอยู่ก็ไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐนั้นยังขาดการมีส่วนร่วมและขาดการคำนึงถึงความต้องการของภาคประชาชนและองค์กรชุมชนในพื้นที่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาในการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน พื้นที่ตำบลมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้ความหมายของป่าว่า เป็นที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ในการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติตามมาตราที่ 6 ระบุว่า บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวน



มาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควร กำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดย ออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย และ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กล่าวถึงการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามมาตราที่ 6 ว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศ พระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่ กำหนดนี้เรียกว่า "อุทยานแห่งชาติ" ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง ทั้งนี้จากการกำหนดพื้นที่ของแนวเขต การสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายของภาครัฐทั้งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่แต่อย่างใด เมื่อนำไปบังคับใช้จริงย่อมนำไปสู่ปัญหาด้านต่าง ๆ และประสบกับความ ล้มเหลวในการน่านโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 มีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1. ดำเนินการสำรวจ-ตรวจสอบในขอบเขตพื้นที่ป่าโดยสำรวจ-ตรวจสอบสภาพป่าและการใช้ที่ดิน ป่าไม้ เพื่อให้ได้จำนวนเนื้อที่รวมทั้งหมดของการใช้ที่ดิน ป่าไม้ และสภาพป่าที่เหลืออยู่ ดำเนินการสำรวจการถือครอง พื้นที่ป่าไม้เพื่อให้ได้ข้อมูลว่าในจำนวนการใช้ที่ดินและป่าไม้ทั้งหมดนั้น ใครเป็นผู้ใช้/ครอบครองใช้ทำอะไร โดย ทำการสำรวจพื้นที่ที่ครอบครองและขึ้นทะเบียนบุคคลผู้ครอบครอง รวมถึงการสำรวจลักษณะสภาพพื้นที่และชี้ ตำแหน่งที่ตั้งด้วย รวมทั้งสำรวจข้อมูล ข้อเท็จจริง สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่มีในพื้นที่นั้น

2. สรุปผลข้อมูลการสำรวจซึ่งเป็นสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้น นำมาพิจารณาประเมินเชิงภาพรวม/ ชี้ปัญหา และกำหนดสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้า

3. ตรวจสอบสภาพการใช้ที่ดินจากภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายภาพบริเวณพื้นที่ป่าเป้าหมายไว้เป็นครั้งแรก (ภายหลังจากประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก) และถ่ายทอดขอบเขตอ้างอิงลงในพื้นที่ภูมิประเทศจริง

4. สำรวจและวางแผน กำหนดความเหมาะสมในการใช้พื้นที่ โดยพิจารณาผลการตรวจสอบร่องรอย การ ทำประโยชน์ประกอบพยานหลักฐานอื่นในพื้นที่เป้าหมาย พิจารณาลักษณะทางกายภาพของพื้นที่นั้น ๆ ว่า ล่อแหลม คุกคามต่อระบบนิเวศหรือไม่

5. ตรวจสอบพิสูจน์ และรับรองสิทธิ์การอยู่อาศัย/ทำกิน กรณีตรวจพิสูจน์แล้วว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่มาก่อนการ ประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ และไม่เป็นพื้นที่ล่อแหลม คุกคามต่อระบบนิเวศ จะออกหนังสืออนุญาต สทก. ให้เพื่อ การอยู่อาศัย/ทำกินต่อไป ในกรณีที่อยู่มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่เป็นพื้นที่ล่อแหลม คุกคามต่อระบบ



นิเวศ จะต้องกำหนดแผนความช่วยเหลือหรือย้ายไปในพื้นที่ที่เหมาะสม ซึ่งหากอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ก็จะต้องมีการออกหนังสืออนุญาตรับรองสิทธิ์ให้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ตรวจสอบพิสูจน์แล้วปรากฏว่าเป็นการอยู่อาศัย ภายหลังจากประกาศเป็นพื้นที่ป่า จะต้องพิจารณาดำเนินการจัดทำแผนการเคลื่อนย้ายต่อไป และหากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ทันที จะต้องจัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

6. ขอบเขตพื้นที่อนุญาตหรือจัดให้อยู่อาศัย / ทำกิน จะมีการจัดทำขอบเขตให้เป็นที่ทราบอย่างชัดเจน โดยทั่วกัน เพื่อป้องกันการขยายพื้นที่หรือรุกล้ำเข้าไปในเขตอนุรักษ์

7. การใช้ที่ดินในพื้นที่ที่อนุญาตหรือจัดให้จะกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินเพื่อลดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการห้ามขยายพื้นที่รุกล้ำเข้าไปในเขตอนุรักษ์

8. พิจารณาจัดทำแผนการปฏิบัติต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนโครงการแล้วแต่กรณี

แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การนำนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐนั้น ยังให้ความสำคัญต่อกระบวนการของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวและไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละพื้นที่

วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำในท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชนและประชาชนที่มีความเข้าใจถึงปัญหาและเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน จำนวน 18 คน และการสัมภาษณ์ไม่เป็นที่ทางการบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน การจัดประชุมระดมความคิดในพื้นที่จำนวน 4 ครั้ง ผู้เข้าร่วมประชุมต่อครั้งประมาณ 30-60 คน ประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่น ผู้แทนจากองค์กรชุมชน และภาคประชาชน การเสวนากลุ่มย่อยจำนวน 3 ครั้ง ผู้เข้าร่วมประชุมต่อครั้งประมาณ 5-15 คน แบ่งเป็นกลุ่มผู้นำท้องถิ่น กลุ่มผู้แทนจากองค์กรชุมชน และกลุ่มภาคประชาชน ตลอดจนการเข้าร่วมประชุมและทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับประชาชนในพื้นที่

ผลการวิจัย

แนวทางการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐในพื้นที่ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง พบว่าการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ ของภาครัฐนั้น ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและองค์กรชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนขาดความสอดคล้องกับบริบทอันแท้จริงของพื้นที่ จึงนำมาสู่การต่อสู้และการเรียกร้องความยุติธรรมของภาคประชาชนและองค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสื่อสารถึงภาครัฐ แสดงให้เห็นว่านโยบาย ในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐที่บังคับใช้ในพื้นที่ยังก่อให้เกิดความทุกข์ยากในการดำรงชีพ และไม่ใช่ว่าความต้องการของประชาชนที่แท้จริง อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในการบริหารจัดการที่ดิน เมื่อขาดการมีส่วนร่วมจากภาค



ประชาชนและองค์กรชุมชน แต่ภาครัฐก็ยังมีมุ่งดำเนินการตามนโยบายที่ได้กำหนดมาและไม่ให้ความสำคัญกับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่มากนัก ส่งผลให้เกิดปัญหาทับซ้อนมากยิ่งขึ้นจากการนำนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐไปบังคับใช้ในพื้นที่

อภิปรายผล

นโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐที่นำมาบังคับใช้ในพื้นที่ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง ประกอบไปด้วย

1. **นโยบายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินว่าด้วยการอนุรักษ์** ด้วยลักษณะของพื้นที่ตำบลละมอ ในเขตหมู่ที่ 1, 3, 4, 8 และหมู่ที่ 9 ตั้งอยู่ในพื้นที่แถบเทือกเขาบรรทัด จึงมีลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน อันเป็นพื้นที่ป่าไม้ซึ่งยังคงอุดมสมบูรณ์ สภาพป่าเป็นป่าดิบชื้น มีพันธุ์ไม้และพันธุ์สัตว์นานาชนิด ตลอดจนเป็นแหล่งต้นน้ำที่หล่อเลี้ยงชีวิตประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรัง จากประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานของประชาชนในพื้นที่นั้น ผู้คนได้เข้ามาจับจอง แคว้นทางพื้นที่ป่าไม้เพื่อใช้ที่ดินในการทำมาหากิน ทำเกษตรกรรม ปลูกผักปลูกข้าวเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งพึงพาและอยู่ร่วมกับผืนป่าอย่างสมดุลควบคู่ไปกับการดูแลและรักษาผืนป่า ต่อมาราวปีพุทธศักราช 2442-2444 พระยารัษฎานุประดิษฐ์ (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) ได้นำพันธุ์ยางพาราเข้ามาเผยแพร่ในจังหวัดตรังเป็นแห่งแรกในประเทศไทย โดยส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังปลูกยางพารา แต่ในขณะนั้นยางพาราไม่ค่อยได้รับความนิยมจากประชาชนในพื้นที่มากนัก ประชาชนปลูกยางพาราคงควบคู่ไปกับผลไม้หลากหลายชนิด ได้แก่ จำปาตะ ขนุน ทุเรียนพื้นบ้าน ลางสาด เงาะ มะพร้าว มะไฟ กระท้อน และต้นไม้อื่น ๆ อาทิ สะตอ เหนียง เหยียง ตลอดจนต้นไม้ใช้สอยชนิดต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้สร้างบ้านและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ผสมผสานในลักษณะของป่าผสม แต่ต่อมาเมื่อยางพาราขายได้และเป็นที่ยอมรับมากขึ้นจึงกลายเป็นพืชเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง ส่งผลให้ประชาชนในแถบนี้มีการบุกกรุกแคว้นทางพื้นที่ป่าไม้เพิ่มเติมเพื่อขยายที่ดินทำกินและปลูกยางพารา อีกทั้งในขณะเดียวกันภาครัฐกลับมีนโยบายเพื่อส่งเสริมการทำเกษตรกรรมของประชาชน โดยเฉพาะส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่การปลูกยางพารา จึงนำมาสู่การแคว้นทางและทำลายผืนป่าเป็นจำนวนมาก

แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งภาครัฐก็ต้องการสงวนและรักษาไว้ซึ่งผืนป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ จึงได้นำแนวคิดและนโยบายว่าด้วยการอนุรักษ์ป่าไม้เข้ามาบังคับใช้ในพื้นที่และจำกัดพื้นที่เกษตรกรรมของประชาชนในพื้นที่ จากการเข้ามาดำเนินการของภาครัฐด้วยแนวคิดการอนุรักษ์และสงวนไว้ซึ่งผืนป่านั้น ได้กำหนดให้ผืนป่าในพื้นที่ตำบลละมอ ซึ่งตั้งอยู่ในป่าเทือกเขาบรรทัด แปลงที่ 1 ตอนที่ 1 ในท้องที่ตำบลละมอ และตำบลช่อง อำเภอมืองตรัง จังหวัดตรัง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2510 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2506 ด้วยเหตุผลที่ว่าป่าแห่งนี้มีไม้ยาง ไม้ขนาดบุตร ไม้ตะเคียนทอง ไม้หลุมพอ และไม้ชนิดอื่นซึ่งมีค่าจำนวนมาก และมีของป่ากับทรัพยากรธรรมชาติอื่นด้วย จึง



สมควรกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นไว้ ต่อมากองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ ได้ดำเนินการสำรวจผืนป่าเพื่อขอเขารักษา พบว่ามีความอุดมสมบูรณ์เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นการดูแลและเทียบเคียงด้วยแผนที่ถ่ายทางอากาศ สมควรแก่การอนุรักษ์และสงวนไว้ ในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 จึงมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเพื่อขอเขารักษา แปลงที่ 1 ตอนที่ 1 เป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่าตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 ตามมาตรา 6 ที่ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ทั้งนี้จากภาพถ่ายทางอากาศที่มองว่าป่าเพื่อขอเขารักษาทั้งหมดมีความอุดมสมบูรณ์อย่างยิ่งก็เนื่องด้วยประชาชนในพื้นที่ปลูกยางพาราในลักษณะของป่าสมรมจึงมองภาพรวมเป็นพื้นที่ป่าไม้ไปโดยปริยาย และจากการมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเพื่อขอเขารักษา แปลงที่ 1 ตอนที่ 1 เป็นอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า นั้น พื้นที่ของตำบลละมอตกหล่นไป ไม่มีชื่อของตำบลละมอปรากฏในมาตราที่ 3 ที่กำหนดให้บริเวณที่ดินป่าเพื่อขอเขารักษาเป็นอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ปรากฏชื่อพื้นที่ตำบลละมอ ทั้งที่แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นครอบคลุมและทับซ้อนพื้นที่ตำบลละมอ ส่งผลให้ภาครัฐโดยอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่ามองว่าพื้นที่ตำบลละมอถือเป็นเขตพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า แม้ไม่ปรากฏชื่อของพื้นที่ตำบลละมอให้เป็นพื้นที่ของอุทยานเขาปู่-เขาย่าก็ตาม เจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่าต่างก็ได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อปกป้องและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ป่า เสมือนหนึ่งว่าพื้นที่ตำบลละมอเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า แต่ในความเป็นจริงแล้วพื้นที่ตำบลละมอนั้นมิใช่พื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า มีแค่เพียงพื้นที่บางส่วนที่ติดเพื่อขอเขารักษาของตำบลละมอ เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2506

2. นโยบายเพื่อการบริหารจัดการที่ดินนำมาสู่ความขัดแย้ง ในการนำนโยบายเพื่อการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐในรูปแบบของการอนุรักษ์และสงวนไว้ซึ่งพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ถือเป็นสิ่งที่ดี หากการดำเนินงานตามนโยบายนั้นไม่ก่อให้เกิดผลกระทบและผลเสียต่อประชาชน จากการกำหนดให้พื้นที่ตำบลละมอเป็นพื้นที่ป่าสงวนหรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า นั้น พบว่าการประกาศขอบเขตของพื้นที่ที่ก่อให้เกิดการทับซ้อนที่ทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนบางส่วนที่ได้อาศัยและทำกินมาตั้งแต่บรรพบุรุษบุกเบิกและก่อตั้งชุมชนมาตั้งแต่สมัยโบราณ การเข้ามาจับจองทำกินและอยู่อาศัยของผู้คนสมัยก่อนนั้น ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีเพียงสิทธิของผู้ครอบครองและทำกิน เมื่อไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นเหตุให้ไม่มีเอกสารที่ราชการยอมรับไปอ้างกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ นำมาสู่การเกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งนี้ประชาชน



ในพื้นที่ก็ต้องทำเพื่อความอยู่รอดและดำรงชีพ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ก็ต้องทำตามระเบียบข้อบังคับ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่บางส่วนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ไม่สามารถทำกินในพื้นที่เดิมได้ มีความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิต ประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในที่ดินทำกินและอยู่อาศัยจึงได้รวมตัวกันดำเนินการแก้ไขปัญหาในนามขององค์กรภาคประชาชนด้วยกระบวนการและรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐมาดำเนินการแก้ไขปัญหา นำมาสู่การเกิดความขัดแย้งด้านการบริหารจัดการที่ดินระหว่างประชาชนในพื้นที่ตำบลละมอกกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของภาครัฐตลอดมา และนำมาสู่การเกิดนโยบายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินเดิมของประชาชนในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบว่า “ประชาชนนั้นเป็นผู้ที่ละเมิดกฎหมายหรือกฎหมายเป็นผู้ละเมิดสิทธิ์ประชาชน” เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินให้กับประชาชน ภาครัฐจึงมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ให้กับประชาชน เพื่อใช้บังคับในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน แต่การแก้ไขปัญหาที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 นั้น ไม่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ กลับส่งผลให้ปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินระหว่างประชาชนในพื้นที่ตำบลละมอกกับภาครัฐทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องด้วยการดำเนินการสำรวจพื้นที่ถือครองที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ตลอดจนแนวคิดในการแก้ไขปัญหาไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการส่งเสริมและพัฒนาให้คนอยู่กับป่าได้อย่างสมดุล ถือเป็น การแยกคนออกจากป่า อีกทั้งมาตรการที่เกี่ยวข้องยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ทำให้ปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินในพื้นที่ตำบลละมอกมีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้เมื่อประชาชนบางส่วนไม่เห็นด้วยกับนโยบายการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ จึงพยายามคัดค้านและไม่เข้าร่วมดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งให้ประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติตามนโยบายของภาครัฐก็พยายามสร้างความเข้าใจกับประชาชน แต่กลับทำให้ประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความขัดแย้งกันในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินมีความแตกแยกของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งเห็นด้วยและดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายของภาครัฐและมองว่าประชาชนที่ไม่เข้าร่วมดำเนินการเป็นคนหัวรุนแรง ประชาชนในพื้นที่จึงมีความขัดแย้งกันและแบ่งออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามทั้งประชาชนที่เข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมดำเนินการตามหลักการนโยบายการแก้ปัญหาของภาครัฐก็ประสบกับการคุกคาม รื้อถอนและทำลายทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่จากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เป็นเหตุให้ประชาชนบางส่วนที่เข้าร่วมดำเนินการแก้ปัญหาตามนโยบายของรัฐมาเข้าร่วมกับประชาชนส่วนที่ไม่เคยเห็นด้วยและคัดค้านนโยบายของภาครัฐมาตลอด ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนในพื้นที่และไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ได้รวมตัวกันและก่อตั้งเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด เพื่อต่อสู้กับ



ภาครัฐและนโยบายของภาครัฐที่ไม่มีความเป็นธรรมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดิน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรชุมชนรักเทือกเขามอบบรทัดมีบทบาทในการบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในพื้นที่ตำบลละมอ ไม่ให้โดนรังแกและคุกคามจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ แต่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลละมอขึ้นในวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2556 เมื่อจัดแจงจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนแล้วจึงมีการประสานงานต่อจากเครือข่ายรักเทือกเขามอบบรทัด ซึ่งมีประเด็นปัญหาหลักที่สำคัญคือเรื่องที่ดินทำกินของประชาชน สภาองค์กรชุมชนตำบลละมอได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับการทำงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า และการร่วมขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย

จากการนำนโยบายของภาครัฐว่าด้วยการอนุรักษ์และคุ้มครองป่าไม้ด้วยการประกาศให้พื้นที่ตำบลละมอเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2506 และยกระดับเป็นอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่าตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านแนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่ขาดความรอบคอบ ตลอดจนไม่ได้ดำเนินการลงสำรวจพื้นที่อย่างแท้จริงจนเกิดการประกาศพื้นที่ป่าสงวนทับซ้อนที่ทำกินและอยู่อาศัยเดิมของประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่ตัวภาครัฐเองก็ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรม อีกทั้งแนวคิดและนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาของภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ให้กับประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่นั้นไม่สามารถดำเนินการได้ นำมาสู่การคัดค้านและการต่อต้านจากภาคประชาชนเพราะไม่สอดคล้องกับความต้องการและสภาพความเป็นจริง แสดงให้เห็นว่าในการบริหารจัดการที่ดินของพื้นที่ตำบลละมอนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ จะต้องดำเนินการในรูปแบบของการมีส่วนร่วมและหาข้อตกลงเพื่อกำหนดกติการ่วมกัน มิใช่ภาครัฐเป็นผู้กำหนดเพียงฝ่ายเดียว

ข้อเสนอแนะ

1. ควรศึกษาผลกระทบและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ ตลอดจนผลเสียจากการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ
2. ควรศึกษาในมิติของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม จากการประกาศให้พื้นที่ตำบลละมอเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนกลไกและแนวทางการหนุนเสริมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินพื้นที่ตำบลละมอ



บรรณานุกรม

กฎกระทรวง ฉบับที่ 216 (พ.ศ. 2510) ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. (2510, 1 กันยายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 84 (ตอนที่ 82 ฉบับพิเศษ), หน้า 13-14.

เครือข่ายองค์กรชุมชนรักษ์เพื่อเอกเขมบรรทัด. (2551). **สรุปภาพรวมสถานการณ์เครือข่ายองค์กรชุมชนรักษ์เพื่อเอกเขมบรรทัด** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.thaingo.org/board_2/view.php?id=978 [2553, 16 ธันวาคม].

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. (2507, 17 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 81 (ตอนที่ 38), หน้า 8-12.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. (2504, 3 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 78 (ตอนที่ 80), หน้า 1071-1083.

วิวัฒน์ ฤทธิมา. (2554). **สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดินระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน: กรณีศึกษาที่เอกเขมบรรทัดในเขตจังหวัดตรัง.** วิทยานิพนธ์การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วิวัฒน์ ฤทธิมา และคณะ. (2556 ก). **การจัดการความรู้เพื่อการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดินโดยชุมชนพื้นที่ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง.** สงขลา: วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ.

———. (2556 ข). **ปัญหาที่ดิน: ปัญหาแห่งวิถี ปัญหาแห่งชีวิต.** สงขลา: วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ.

———. (2557). **แนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดินโดยชุมชน พื้นที่ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง.** สงขลา: วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2541). **มติคณะรัฐมนตรีการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ (30 มิถุนายน พ.ศ. 2541)** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.dnp.go.th/watershed/gov1.htm> [2556, 21 สิงหาคม].

องค์การบริหารส่วนตำบลละมอ. (2557). **ข้อมูลทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบลละมอ.** ตรัง: องค์การบริหารส่วนตำบลละมอ.