

## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษา ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีและข้อเสนอแนะ

เนื้อหาของบทนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาหลักสามประการด้วยกัน ส่วนแรกเป็นการสรุปผลการศึกษา ส่วนที่สองเป็นการอภิปรายผลการศึกษาโดยผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และประเด็นข้อโต้แย้งทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ มาอภิปรายประกอบกับผลการศึกษา ส่วนที่สามเป็นข้อเสนอแนะทางวิชาการและข้อเสนอแนะต่อสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 6.1 สรุปผลการศึกษา

ในการสรุปผลการศึกษา ผู้วิจัยได้มุ่งอธิบายวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 จนถึงปี พ.ศ. 2548 ความสลับซับซ้อนและความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตเมือง โดยเฉพาะบริเวณชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง และการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน โดยหน่วยงานรัฐส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

##### 6.1.1 พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน

พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2478 - 2548 รวมเป็นระยะเวลา 71 ปี และได้แบ่งช่วงเวลาของการศึกษาออกเป็นสี่ช่วงเวลา ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าออกเป็นสามกลุ่มชุมชน ตามลักษณะร่วมที่สำคัญเพื่อมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนแออัด ดังนี้

ยุคแรก คือยุคบุกเบิกที่ดินและการเริ่มต้นอ้างสิทธิในที่ดินในพื้นที่เมืองเก่า (ในช่วงปี พ.ศ. 2478 - 2503) พบว่าชาวบ้านเริ่มทยอยเข้าไปตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ตั้งแต่ประมาณ ปี พ.ศ. 2400 และต่อมามีชาวบ้านได้เข้าไปบุกรุกพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ชุมชนเกิดการขยายตัวทางพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และชาวบ้านได้เริ่มต้นอ้างสิทธิในที่ดินของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตโบราณสถานมาช้านาน และหน่วยงานรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการชุมชนแออัดและการอนุรักษ์โบราณสถาน ได้แก่ กรมศิลปากร เทศบาลนครลำปาง ได้เริ่มต้นเข้าไปอ้างสิทธิการครอบครองที่ดินตามกฎหมาย และเริ่มต้นเข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา กรมศิลปากรได้เข้าไปประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าลำปางให้เป็นเขตโบราณสถาน เพื่อเป็นการอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมายของรัฐ และพบว่ามีกลุ่มชาวบ้านดั้งเดิมจำนวนไม่มากนักได้อยู่อาศัยในเขตเมืองเก่ามาก่อนแล้ว ต่อมามีชาวบ้านจากต่างถิ่นที่อาศัย

ในเขตเมืองและนอกเมืองภายในจังหวัดลำปาง เริ่มทยอยเข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่โบราณสถานเพิ่มมากขึ้น โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ที่ย้ายเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เนื่องจากไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองได้ และชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ เช่น ขับสามล้อรับจ้าง กรรมกร ค้าขาย เป็นต้น เมื่อชาวบ้านอาศัยอยู่ในชุมชนมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ชาวบ้านได้อาศัยในที่ดินตามจารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชนในพื้นที่เมืองเก่า และพบว่ามีการย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง

จากการเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานของชาวบ้านเป็นจำนวนมาก พบว่ากระบวนการเกิดชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน เริ่มต้นจากชาวบ้านได้เข้าไปหาที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยเข้าไปเลือกทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมในการอยู่อาศัยก่อน แล้วเข้าไปจับจองที่ดิน โดยมีการเตรียมตัวล่วงหน้าเป็นอย่างดี เช่น การเตรียมกำลังคนในการแผ้วถาง และชาวบ้านสามารถครอบครองพื้นที่โบราณสถานจำนวนพื้นที่มากเท่าใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแผ้วถางพื้นที่ของแต่ละบุคคล และไม่มีใครมาหวงห้าม และพบว่ามีชาวบ้านเข้าไปจับจองที่ดินในเขตโบราณสถานโดยเข้าไปแผ้วถางที่ดินเพื่ออยู่อาศัย โดยการจับจองที่ดินมีทั้งการใช้ไม้ล้อมรั้วเป็นหลักเขตล้อมรอบแปลงที่ดิน หรือการปลูกต้นไม้เป็นแนวเขตที่ดิน เช่น มะม่วง ลำไย และไข่ เป็นต้น และพบว่าชาวบ้านได้เข้าไปอยู่อาศัยทั่วบริเวณพื้นที่โบราณสถาน โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ได้เข้าไปครอบครองที่ดินในพื้นที่กำแพงเมืองเก่าที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เนื่องจากพื้นที่กำแพงเมืองเป็นโบราณสถานที่มีพื้นที่กว้างขวาง และเหมาะสมในการตั้งถิ่นฐานมากกว่าพื้นที่โบราณสถานประเภทอื่น โดยมีสภาพเป็นเนินดินสลับกับแนวกำแพงอิฐมอญ และมีความลาดชันสูงต่ำสลับกันไป และพื้นที่กำแพงเมืองส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ค่อนข้างราบเรียบ เหมาะแก่การสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัย และชาวบ้านได้เลือกที่ดินที่มีความลาดชันน้อยเพื่อความสะดวกในการอยู่อาศัย เนื่องจากไม่ต้องการเสียแรงงานและเสียเวลาในการแผ้วถางและปรับไถเนินดินของกำแพงเมือง และชาวบ้านได้ปรับไถเนินดิน และเศษอิฐด้วยแรงงานคนในเขตกำแพงเมืองเก่าแล้วนำไปถมในพื้นที่คูเมืองเก่า ต่อมาได้มีชาวบ้านเข้าไปบุกกรอกอยู่อาศัยในพื้นที่คูเมืองเก่า ซึ่งเป็นแนวคูน้ำที่ขนานกับแนวกำแพงเมืองเก่าตลอดแนว โดยการเข้าไปสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยใกล้คูเมืองเก่าที่เสื่อมสภาพ และชาวบ้านได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตวัดเก่า ซึ่งมีทั้งวัดเก่าที่มีการใช้งานและวัดร้างที่เหลือแต่ซากเจดีย์ที่เสื่อมสภาพ ไม่มีขอบเขตที่ดินของวัดที่ชัดเจน และเป็นพื้นที่รกร้างเช่นเดียวกับพื้นที่กำแพงเมืองเก่า จากการเข้าไปบุกกรอกในเขตโบราณสถานทีกล่าวมาข้างต้น ชาวบ้านส่วนใหญ่ได้สร้างบ้านพักอาศัยชั้นเดียว โดยสร้างกระท่อมมุงคา เนื่องจากชาวบ้านมีฐานะยากจนและมีรายได้น้อย

ในปี พ.ศ.2498 กรมศิลปากรได้เข้าไปสำรวจพื้นที่โบราณสถานอย่างจริงจัง โดยเจ้าหน้าที่จากกรมศิลปากรได้เข้าไปจัดการกับชาวบ้านในชุมชนที่บุกกรอกอยู่อาศัยในเขตโบราณ

สถาน โดยการเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินเขตโบราณสถานว่าเป็นพื้นที่ของรัฐ โดยการนำป้ายห้ามบุกรุกเขตโบราณสถานเข้าไปปักไว้ในพื้นที่เมืองเก่าในแต่ละชุมชน เพื่อแสดงให้ชาวบ้านได้รับทราบว่าพื้นที่เขตโบราณสถานในชุมชนนั้นห้ามบุกรุกทำลาย และห้ามเข้าไปอยู่อาศัยโดยเด็ดขาด มิฉะนั้นจะดำเนินการกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย และพบว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่าแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการเริ่มเข้ามาอ้างสิทธิในที่ดินในเขตโบราณสถานเท่านั้น แต่ชุมชนเองก็เริ่มเกรงกลัวว่ารัฐจะเข้าไปยึดที่ดินในเขตโบราณสถานคืน และจะทำให้ชาวบ้านในชุมชนไม่มีที่อยู่อาศัยอีกต่อไป

ยุคที่สอง คือยุคการจัดการชุมชนแออัด โดยหน่วยงานรัฐมีนโยบายที่ไม่สอดคล้องกัน ระหว่างการไล่รื้อย้ายและการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย (ในช่วงปี พ.ศ. 2504 – 2518) ในยุคนี้เป็นช่วงที่หน่วยงานรัฐได้เริ่มเข้าไปจัดการชุมชนแออัดที่บุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่าเขตกลางคันคร รุ่นที่ 1 แต่หน่วยงานรัฐที่เข้าไปจัดการชุมชนแออัดมีความลักลั่นของนโยบายและแนวคิดระหว่างการไล่รื้อย้ายและการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในชุมชนแออัด กล่าวคือการเข้าไปจัดการชุมชนแออัดของหน่วยงานรัฐ มีนโยบายและแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกัน และไม่เข้าไปในแนวทางเดียวกัน ไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานรัฐในการจัดการชุมชน ดังเช่น กรมศิลปากรและกระทรวงมหาดไทย มีแนวคิดกระแสหลักในการจัดการชุมชนแออัด โดยเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนออกไปจากเขตโบราณสถาน ส่วนกรมธนารักษ์ กรมศาสนา และเทศบาลเมืองลำปางได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัด โดยเน้นสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย กรมธนารักษ์ได้เข้ามาจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ กรมศาสนาได้เข้ามาจัดให้เช่าที่วัดเก่า และเทศบาลเมืองลำปางได้เข้าไปปรับปรุงที่ดินในชุมชนแออัดและจัดหาบริการด้านสาธารณสุข สาธารณูปการ ให้กับชุมชน

ในปี พ.ศ. 2516 กรมศิลปากรเข้าไปจัดการชุมชนแออัด โดยเน้นการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากเขตโบราณสถาน โดยเข้าไปสำรวจรังวัดแนวเขตที่ดิน และสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับชาวบ้านที่ตั้งถิ่นฐานในเขตโบราณสถาน และได้ส่งหนังสือแจ้งชาวบ้านในชุมชนเพื่อเสนอให้ชุมชนย้ายออกจากเขตโบราณสถาน โดยกรมศิลปากรและกระทรวงมหาดไทยจะหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ให้กับชุมชน จากการดำเนินการของกรมศิลปากรได้ทำให้ชาวบ้านในชุมชนเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐขึ้น โดยมีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐที่จะเข้าไปรื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน และได้มีการเรียกร้องสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีของชุมชน และพบว่าในช่วงนั้นทางกรมศิลปากรเองยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการไล่รื้อย้ายชุมชนแต่อย่างใด เนื่องจากเกิดการต่อต้านและความขัดแย้งกับชาวบ้านในชุมชนขึ้น ทำให้ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้

จากการรวมกลุ่มกันของชาวบ้านเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ โดยได้มีการเรียกร้องสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานมาช้านาน พบว่ากลุ่มชุมชนทั้งสามกลุ่มมีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐที่แตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบกลุ่มชุมชนทั้งสามกลุ่มจะเห็นได้ว่าระดับความขัดแย้งและการรวมกลุ่มกันของกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ได้แก่ ชุมชนกำแพงเมือง ชุมชนประตูตาล และชุมชนแจ้งหัวริน-สันโค้ง มีความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐเป็นอย่างมาก และมีรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นมากกว่ากลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 ได้แก่ ชุมชนบ้านใหม่-ประตูม้า ชุมชนพระแก้ว-หัวข่วง และชุมชนประตูต้นฝ้าย-ท่านางลอย และกลุ่มชุมชนกลุ่ม 3 ได้แก่ ชุมชนช่างแต้ม ชุมชนประตูป่อง-ท่ามะโอ และชุมชนศรีล้อม-แสงเมืองมา เนื่องจากกลุ่มชุมชน กลุ่ม 1 เป็นกลุ่มชุมชนที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ และมีชาวบ้านบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานจำนวนมาก โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม ส่วนกลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 นั้นมีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยได้รับเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดิน และมีชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์จำนวนน้อย ทำให้ชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 มีการรวมตัวกันน้อยในการต่อต้านอำนาจรัฐ

ยุคที่สาม คือยุคที่รัฐและชุมชนเกิดความขัดแย้งขั้นรุนแรง โดยรัฐเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชน และชุมชนได้รวมตัวกันต่อต้านอำนาจรัฐ (ในช่วงปี พ.ศ. 2519 – 2546) ซึ่งเป็นยุคที่หน่วยงานรัฐและชุมชนได้อ้างสิทธิในที่ดินเขตโบราณสถานอย่างเข้มข้น โดยรัฐใช้นโยบายในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยเน้นการปรับปรุงชุมชนแออัดเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และนโยบายในการอนุรักษ์พื้นที่โบราณสถานโดยเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน และจากนโยบายการไล่รื้อย้ายชุมชนทำให้เกิดความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยชุมชนแออัดได้รวมตัวกันตอบโต้หน่วยงานรัฐด้วยวิธีที่รุนแรง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เทศบาลเมืองลำปางนอกจากจะเข้าไปดำเนินการจัดหาและอำนวยความสะดวกในเรื่องของระบบสาธารณูปโภคในชุมชน เช่น การสร้างถนน การปรับไถ่ที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน การขุดลอกคูเมืองเก่า เป็นต้น เทศบาลยังมีหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนในเขตเทศบาลเมืองด้วย และในพื้นที่เมืองเก่าเขตลี้คนครรุ่นที่ 1 นั้นชาวบ้านที่จะก่อสร้างอาคาร ต่อเติม รื้อถอน หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะอาคารบ้านเรือนในเขตโบราณสถาน ต้องดำเนินการเพื่อขออนุญาตจากเทศบาลก่อน ถ้าชาวบ้านไม่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่าการดำเนินงานของเทศบาลที่ผ่านมาไม่ได้มีการเข้าไปสำรวจตรวจสอบการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนในชุมชนอย่างจริงจัง และเมื่อมีการสร้างบ้านเรือนเพิ่มเติมในเขตโบราณสถาน เทศบาลก็ไม่

ได้เข้าไปดำเนินการแต่อย่างใด ทำให้ชาวบ้านในชุมชนสามารถสร้าง ขยาย ต่อเติม และเปลี่ยนแปลงสภาพบ้านเรือนได้ โดยไม่มีความคิดทางกฎหมาย และยังทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้นในเขตโบราณสถาน แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐคือ เทศบาลได้เข้าไปสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการปรับปรุงที่ดินเดิมในชุมชน ทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนแออัดโดยปราศจากการควบคุม

ในช่วงปี พ.ศ. 2542 – 2546 เป็นช่วงที่ชุมชนแออัดเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐถึงขั้นรุนแรง เนื่องจากหน่วยงานรัฐได้ใช้นโยบายในการจัดการชุมชนแออัด และการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยเน้นการไล่รื้อย้ายชาวบ้านในเขตโบราณสถานออกไปจากพื้นที่ โดยการเสนอแผนการอนุรักษ์เมืองเก่าของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และการพัฒนาพื้นที่เมืองเก่า ในปี พ.ศ. 2542 – 2546 ของเทศบาลนครลำปาง โดยมีคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2542 และจากแผนนโยบายนำมาสู่การปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์เมืองเก่าลำปาง โดยมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในชุมชนเพื่อสำรวจรังวัดที่ดิน โดยหน่วยงานรัฐได้แจ้งให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานทราบว่าชุมชนได้อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ และรัฐต้องการไล่รื้อชุมชนแออัดออกจากเขตโบราณสถานในพื้นที่เมืองเก่าเขตกลางคันคร รุ่นที่ 1 เมื่อชุมชนรับรู้ทำให้เกิดความขัดแย้งขั้นรุนแรงขึ้น และชาวบ้านได้ตอบโต้หน่วยงานรัฐที่พยายามเข้าไปในพื้นที่ชุมชนด้วยวิธีรุนแรง โดยพบว่ามีการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐ มีการขว้างปาก้อนหิน และการพุดจาหยาบคาย เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปในพื้นที่ชุมชนอย่างต่อเนื่องเพื่อเจรจาต่อรองในการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่ชาวบ้านไม่ยอมรับฟังและไม่ต้องการให้หน่วยงานรัฐเข้าไปจัดการชุมชนอีกต่อไป โดยแกนนำชาวบ้านได้ยื่นหนังสือฟ้องร้องเสนอต่อศาลปกครอง และถวายฎีกาไปถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในเรื่องของกรรมสิทธิ์ที่ดิน และสิทธิของชุมชนในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยเรียกร้องเพื่อต้องการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานต่อไปและไม่ต้องการย้ายไปอยู่ที่อื่น

ยุคที่สี่ คือยุคการเปลี่ยนแปลงในการคลี่คลายความขัดแย้งไปในทางที่ดีขึ้น โดยรัฐเน้นให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัด (ในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2548) เป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงในการคลี่คลายความขัดแย้งไปในทางที่ดีขึ้น โดยรัฐเน้นให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัด และรัฐมีบทบาทในการสนับสนุนชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินเดิม

หน่วยงานรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการคลี่คลายความขัดแย้งของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขตกลางคันคร รุ่นที่ 1 คือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้รับมอบหมายจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เข้าไปจัดการชุมชนแออัด โดยเน้นนโยบายการสร้างควา

มั่นคงในที่ดินเดิม โดยเสนอโครงการบ้านมั่นคงซึ่งเป็นโครงการของรัฐในการปรับปรุงที่ดินในเขตเมือง และมุ่งเน้นการปรับปรุงชุมชนที่บุกรุกอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ โดยในปี พ.ศ. 2547 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ประสานงานร่วมกับกรมธนารักษ์ และกรมศิลปากร ซึ่งทั้งสองหน่วยงานเป็นเจ้าของที่ดินและมีหน้าที่ในการอนุรักษ์พื้นที่โบราณสถาน โดยเจ้าหน้าที่จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกลุ่มเครือข่ายบ้านมั่นคงซึ่งเป็นกลุ่มชาวบ้านที่เป็นแกนนำของชุมชนแออัดทั้ง 9 ชุมชน ได้เข้าไปเจรจากับผู้อำนวยการสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดลำปาง และอธิบดีกรมศิลปากรในการขอเช่าที่ดินในเขตโบราณสถาน เพื่อพิจารณาให้ชุมชนแออัดที่เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงได้อยู่อาศัยในที่ดินเดิม เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของชาวบ้านในระยะยาว และใน ปี พ.ศ. 2548 หน่วยงานรัฐคือกรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ได้อินยอมให้ชาวบ้านสามารถอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้ โดยออกเอกสารสิทธิแบบสัญญาเช่าที่ดินหนึ่งแปลงต่อหนึ่งชุมชน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการจัดสรรและควบคุมการจัดการที่ดินของชุมชน

ในปี พ.ศ. 2548 ทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนร่วมกับกรมธนารักษ์ และกรมศิลปากรได้เข้าไปสำรวจรังวัดที่ดินของชาวบ้านในเขตโบราณสถาน เพื่อจัดทำสัญญาเช่าที่ดินให้กับชุมชน โดยเป็นสัญญาเช่าที่ดินแบบเช่าเหมาพื้นที่ทั้งชุมชน กล่าวคือเป็นการเช่าที่โดยนำเอาที่ดินของชาวบ้านทั้งหมดทุกรั้วเรือนมารวมกันเป็นที่ดินหนึ่งแปลง และหน่วยงานรัฐจัดทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินของชุมชน แล้วจัดให้เช่าที่ดินในระยะยาว โดยมีอัตราค่าเช่าที่ตารางวาละ 1.50 บาท และชุมชนสามารถนำเอกสารสิทธิที่ดินที่ได้รับไปแปลงสิทธิ์เป็นทุนได้ โดยนำเข้าสู่สถาบันการเงินเพื่อกู้เงินให้กับชุมชน และชุมชนต้องจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์เคหะสถาน เพื่อให้ชาวบ้านในชุมชนสามารถออมเงินกับกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ในชุมชน โดยที่ชาวบ้านสามารถกู้เงินจากสหกรณ์เพื่อนำไปปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนเองได้ โดยพิจารณาจากจำนวนเงินออมรายครั้วเรือนของผู้ออมเงิน

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. 2478 – 2546 หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า มีแนวคิดกระแสหลักคือการมุ่งเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนที่บุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่า ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นการแก้ปัญหาทางกายภาพเพียงด้านเดียว และทำให้หน่วยงานรัฐเกิดความขัดแย้งกับชุมชนแออัดมากขึ้น แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2548 หน่วยงานรัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนแออัด จากการไล่รื้อย้ายชุมชนมาเป็นการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม เพื่อให้ชาวบ้านได้อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้ต่อไปในระยะยาว โดยได้เสนอโครงการบ้านมั่นคงในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งโครงการดังกล่าวได้ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง พบว่าการตั้งถิ่นฐานและการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานกับการใช้ที่ดินในเขตเมืองเก่าลำปาง ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2478 - 2548 การใช้ที่ดินในเขตเมืองเก่าลำปางมีผลต่อการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยเฉพาะการใช้ที่ดินประเภทพื้นที่โบราณสถาน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ว่าง และพื้นที่พาณิชยกรรม และพบว่าชาวบ้านในชุมชนแออัดได้เข้าไปตั้งถิ่นฐานและเพื่ออยู่อาศัยในเขตโบราณสถานจำนวนมาก โดยเฉพาะพื้นที่กำแพงเมืองพบว่ามีชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยมากกว่าพื้นที่โบราณสถานประเภทอื่น และการขยายตัวของชุมชนแออัดได้ขยายตัวแทรกซึมเข้าไปในพื้นที่โบราณสถานอย่างต่อเนื่อง

การตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านในชุมชนแออัด โดยการสร้างที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน พบว่ามีจำนวนบ้านเรือนทั้งหมด 684 หลังคาเรือน โดยชาวบ้านทั้งสามกลุ่มชุมชนได้เข้าไปตั้งถิ่นฐานในเขตโบราณสถานแตกต่างกัน ดังนี้ กลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ได้แก่ ชุมชนกำแพงเมือง ชุมชนประตูตาล และชุมชนแจ้งหัวริน-สันโค้ง ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ และมีชาวบ้านเข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่โบราณสถานเป็นจำนวนมาก โดยมีการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานจนเต็มพื้นที่ ซึ่งเป็นการยึดครองที่ดินในเขตโบราณสถานทั้งหมด ทำให้มองไม่เห็นแนวเขตโบราณสถานเดิม โดยชาวบ้านส่วนใหญ่เข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่กำแพงเมืองโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน และมีการอยู่อาศัยในชุมชนอย่างแออัด และสร้างบ้านเรือนอย่างไม่เป็นระเบียบ ดัดกันเป็นแถว มีสภาพเสื่อมโทรมและไม่มีแนวเขตที่ดินชัดเจน ทำให้ชาวบ้านไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินของตนเอง

กลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 ได้แก่ ชุมชนบ้านใหม่-ประตูม้า ชุมชนประตูต้นฝิ่ง-ท่านางลอย และชุมชนพระแก้ว-หัวข่วง ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยได้รับเอกสารสิทธิ์ พบว่ามีชาวบ้านเริ่มทยอยเข้าไปตั้งถิ่นฐานในชุมชนแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยการเข้าไปบุกรุกอย่างช้า ๆ โดยลักษณะการบุกรุกเป็นการกระจายตัวเป็นหย่อมบ้าน แทรกซึมเข้าไปในพื้นที่โบราณสถาน โดยมีการสร้างบ้านเรือนห่างกัน และอยู่อาศัยกันอย่างไม่แออัดมากนัก โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ได้เข้าไปจับจองและอยู่อาศัยในเขตกำแพงเมืองเก่า และเขตวัดเก่า

กลุ่มชุมชนกลุ่ม 3 ได้แก่ ชุมชนช่างแด้ม ชุมชนประตูป่อง-ท่ามะโอ และชุมชนศรีล้อม-แสงเมืองมา ซึ่งเป็นชุมชนใหม่ ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยได้รับเอกสารสิทธิ์ พบว่ามีชาวบ้านเข้าไปตั้งถิ่นฐานจำนวนน้อย โดยมีการทยอยเข้าไปตั้งถิ่นฐานแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยกระจายตัวอยู่ในพื้นที่กำแพงเมืองเก่าเป็นส่วนใหญ่

จากพัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 จนถึง ปี พ.ศ. 2548 พบว่าชุมชนแออัดได้มีการขยายตัวทางพื้นที่อย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวมา

แล้วข้างต้น เนื่องมาจากปัจจัยทางด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลากหลายปัจจัย และจากการทดสอบ สมมุติฐาน คือการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กับทำเลที่ตั้ง การอพยพย้ายถิ่น การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน ราคาที่ดินในชุมชน การครอบครองที่ดินในชุมชน และรายได้ของ ชาวบ้านในชุมชนหรือไม่ ผลการวิเคราะห์ทางสถิติสรุปได้ว่าปัจจัยทุกตัวที่กล่าวมาข้างต้นมีผลต่อ การขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า

ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้ร่วมกันสร้างกฎกติกาการใช้ที่ดินของชุมชน ขึ้นเพื่อใช้ควบคุมและจัดระเบียบการใช้ที่ดินของชาวบ้านในชุมชนมาเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่เริ่มมี ชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถาน เมื่อหน่วยงานรัฐ ได้แก่ กรมศิลปากร กรมธนารักษ์ และสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้เข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินและจัดการที่ดินในเขตโบราณ สถานอย่างจริงจัง ภายใต้ันนโยบายและแนวคิดในการไล่รื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดินตามจารีตประเพณี โดยถูกมองข้าม กดทับและเบียดขับด้วยการอ้างสิทธิตามกฎหมายของรัฐ จนทำให้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการ จัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานที่ยรุนแรงขึ้น กล่าวคือทรัพยากรที่ดินในเขตโบราณสถานได้ ตกไปเป็นสมบัติของรัฐ และได้กลายมาเป็นสมบัติเปิดที่คนภายนอกชุมชนต่างเข้ามาแย่งชิง และ ยึดครองที่ดินได้เมื่อมีโอกาส และทำให้เกิดการละเมิดกฎกติกาการใช้ที่ดินตามจารีตประเพณีของ ชุมชนขึ้น ทำให้ชุมชนได้ใช้กฎกติกาการใช้ที่ดินของชุมชนเป็นข้อต่อรองกับอำนาจรัฐ ในการเรียก ร้องสิทธิชุมชนเพื่อต้องการอยู่อาศัยร่วมกับพื้นที่โบราณสถานต่อไป และต้องการแสดงให้รัฐเห็น ว่าชุมชนสามารถจัดการที่ดินในเขตโบราณสถานได้

กฎกติกาในการจัดการที่ดินของชุมชนในเขตโบราณสถานดังกล่าวมา ขึ้นอยู่กับอำนาจ ของชุมชนมากกว่าอำนาจทางกฎหมาย และวางอยู่บนหลักของการจัดการทรัพยากรเชิงซ้อน กล่าว คือแม้ว่าจะมีการจัดการที่ดินโดยให้สิทธิการใช้แก่ชาวบ้านรายครัวเรือน แต่สิทธิการจัดการที่ดิน โดยรวมยังเป็นของชุมชน หากครัวเรือนใดมีการละเมิดกฎกติกาการใช้ที่ดินของชุมชน จะถูก ชาวบ้านในชุมชนร่วมกันว่ากล่าวตักเตือนก่อน หรือไม่ให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของชุมชน เป็นต้น แท้จริงแล้วระบบการจัดการทรัพยากรที่อิงกับอำนาจของชุมชนนั้น เป็นระบบที่ชุมชนท้องถิ่น ยึดถือปฏิบัติกันมา ตั้งแต่เริ่มมีการเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานแล้ว ก่อนที่จะถูกอำนาจ รัฐเข้าไปอ้างสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดิน และเข้าไปจัดการที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียวในพื้นที่โบราณ สถาน

### 6.1.2 ความสลับซับซ้อนของสิทธิในทรัพยากรที่ดินเขตโบราณสถาน

ความสลับซับซ้อนของสิทธิในทรัพยากรที่ดินเขตโบราณสถาน พบว่าความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนแออัดที่มีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่มาช้านาน และได้อ้างสิทธิในที่ดินตาม



จารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชนแออัดที่อยู่ในเมืองเก่า กับนโยบายของรัฐในการปรับปรุงการใช้ที่ดินในเขตเมืองหรือการจัดระเบียบของที่อยู่อาศัย การจัดการชุมชนแออัด และนโยบายการอนุรักษ์โบราณสถานกับการอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมายของรัฐ เมื่อรัฐมีนโยบายในการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่เมืองเก่า ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งที่มีความรุนแรงมากขึ้น และทำให้เกิดความขัดแย้งที่มีสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็นสี่ยุค ดังนี้

ยุคแรก คือบุกเบิกที่ดินและการเริ่มต้นอ้างสิทธิที่ดินในพื้นที่เมืองเก่า ( ในช่วงปี พ.ศ. 2478 - 2503) พบว่าชาวบ้านได้อ้างสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชนในเขตเมืองเก่า โดยสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโบราณสถานของชาวบ้านมีสองประเภท ประเภทแรกคือสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิที่เกิดจากการแผ้วถางจับจองที่ดินและเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินเขตโบราณสถาน และประเภทที่สองคือสิทธิส่วนรวม ซึ่งเป็นสิทธิที่ชาวบ้านทุกคนในชุมชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชนได้ เช่น การประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ของชุมชน การใช้น้ำจากคูเมืองเก่า และการเก็บพืชพรรณไม้ในเขตกำแพงเมืองเก่ามาใช้ประโยชน์ เป็นต้น

จากการอ้างสิทธิการใช้ที่ดินในเขตโบราณสถานของชุมชนที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าชุมชนได้มีการกำหนดสิทธิในการใช้ที่ดิน และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วมกันในเขตโบราณสถานมาเป็นเวลายาวนานแล้ว และชาวบ้านทุกคนในชุมชนต่างรับรู้ร่วมกันว่าพื้นที่โบราณสถานที่ได้เข้าไปจับจองอยู่อาศัยนั้น เป็นสิทธิของชุมชนที่ได้มีการอ้างสิทธิตามจารีตประเพณีของชุมชนก่อนที่จะหน่วยงานรัฐจะเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินเขตโบราณสถานในภายหลัง

หน่วยงานรัฐได้เริ่มเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมายในเขตโบราณสถาน ในปี พ.ศ. 2478 โดยเข้าไปประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเขलगค์นคร รุ่นที่ 1 เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นเขตโบราณสถาน โดยกรมศิลปากรเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาเจ้าหน้าที่จากกรมศิลปากรได้เริ่มเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมายในพื้นที่เมืองเก่า แต่ไม่ได้เข้าไปจัดการชุมชนในเขตโบราณสถานอย่างจริงจัง และยังปล่อยปละละเลยให้ชาวบ้านเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ทำให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าพื้นที่โบราณสถานเป็นที่ดินของรัฐ และชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ที่ดินในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าหลังจากการประกาศเขตพื้นที่โบราณสถานแล้ว ชาวบ้านได้อ้างสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีของชุมชนเหมือนเช่นเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิการใช้พื้นที่โบราณสถาน และชาวบ้านสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่โบราณสถานซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนบุคคลและพื้นที่ส่วนรวมได้เหมือนเช่นเดิม ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 กรมศิลปากรได้เข้าไปสำรวจรังวัดพื้นที่โบราณสถาน เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและเพื่อขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และสำรวจจำนวนชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เพื่อ

สำรวจสถิติการบุกรุกครอบครองที่ดินของชาวบ้านในเขตโบราณสถาน แต่กรมศิลปากรไม่ได้เข้าไปดำเนินการไล่รื้อย้ายชาวบ้าน และปล่อยให้ชาวบ้านอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้ต่อไป เนื่องจากในช่วงนั้นกรมศิลปากรมีหน้าที่ในการสำรวจพื้นที่โบราณสถานทั่วประเทศเพื่อขึ้นทะเบียนพื้นที่โบราณสถานเท่านั้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการจัดการชาวบ้านที่บุกรุกในเขตโบราณสถานอย่างจริงจัง ทำให้สิทธิการใช้พื้นที่โบราณสถานของชาวบ้านในชุมชนไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือชาวบ้านสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ส่วนบุคคลและพื้นที่ส่วนรวมในเขตโบราณสถานได้เหมือนเช่นเดิม

ยุคที่สอง คือยุคการจัดการชุมชนแออัด โดยหน่วยงานรัฐมีนโยบายและแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกัน (ในช่วงปี พ.ศ. 2504 – 2518) พบว่าในปี พ.ศ. 2506 รัฐเข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่จากกรมศิลปากรได้เข้าไปสำรวจรังวัดแนวเขตโบราณสถาน และสำรวจชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน แต่กรมศิลปากรยังไม่มีนโยบายในการจัดการชุมชนแออัดโดยมุ่งเน้นการไล่รื้อชุมชน แต่เป็นเพียงการเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินเขตโบราณสถานเท่านั้น และต่อมาในปี พ.ศ. 2516 กรมศิลปากรได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดโดยเน้นการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากเขตโบราณสถาน โดยเข้าไปสำรวจรังวัดแนวเขตที่ดิน และสำรวจข้อมูลชาวบ้านที่ตั้งถิ่นฐานในเขตโบราณสถาน ได้ส่งหนังสือแจ้งให้ชุมชนย้ายออกจากเขตโบราณสถาน โดยกรมศิลปากรและกระทรวงมหาดไทยจะหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ให้กับชุมชนจากการดำเนินการของกรมศิลปากรได้ทำให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนขึ้น และมีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐที่จะเข้าไปไล่รื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน และได้มีการเรียกร้องสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีของชุมชน และพบว่ากรมศิลปากรเองยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการไล่รื้อย้ายชุมชน เนื่องจากเกิดการต่อต้านจากชาวบ้านในชุมชน โดยชาวบ้านไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปสำรวจการบุกรุกครอบครองที่ดิน และไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในการตรวจสอบสิทธิในที่ดินที่ชัดเจนตามกฎหมาย ทำให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถเข้าไปดำเนินการไล่รื้อชาวบ้านได้ และพบว่ารัฐยังติดขัดในเรื่องของงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด และไม่เพียงพอในการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่เพื่อรองรับการย้ายชุมชนไปอยู่ที่แห่งใหม่ได้ และพบว่าหน่วยงานรัฐคือกรมศิลปากรไม่ได้ดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่โบราณสถานอย่างจริงจัง และปล่อยให้ชาวบ้านเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง จนทำให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานเพิ่มมากขึ้น และจากการจัดการชุมชนแออัดของหน่วยงานรัฐโดยมุ่งเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน ส่งผลให้การจัดการเรื่องสิทธิของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือหน่วยงานรัฐเข้าไปจัดการกับชุมชนแออัด เพื่อต้องการควบคุมสิทธิในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมุ่งเน้นการจัดการพื้นที่โบราณสถานที่เป็นพื้นที่ส่วนบุคคลที่มีชาวบ้าน

อาศัยอยู่มาช้านาน และส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการครอบครองที่ดิน กล่าวคือในอดีตชาวบ้านสามารถครอบครองพื้นที่โบราณสถานได้โดยไม่มีความผิดทางกฎหมาย และได้อ้างสิทธิที่ดินตามจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมืองเก่า แต่เมื่อหน่วยงานรัฐได้เข้าไปจัดการชุมชนโดยการอ้างสิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐ ทำให้ชาวบ้านสูญเสียสิทธิการครอบครองที่ดินในพื้นที่โบราณสถานไป ซึ่งเกิดจากการอ้างสิทธิในที่ดินทับซ้อนกันระหว่างสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและสิทธิตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ทำให้ชาวบ้านเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐมากยิ่งขึ้น

ยุคที่สาม คือยุคที่รัฐและชุมชนแออัดได้อ้างสิทธิในเขตโบราณสถานอย่างเข้มข้น และทำให้เกิดความขัดแย้งถึงขั้นรุนแรง (ในช่วงปี พ.ศ. 2519 – 2546) พบว่าในยุคที่หน่วยงานรัฐและชุมชนแออัดได้อ้างสิทธิในเขตโบราณสถานอย่างเข้มข้น โดยเทศบาลนครลำปางได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน ได้เน้นนโยบายในการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และกรมศิลปากร กรมธนารักษ์ และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยเน้นนโยบายการไล่รื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน ทำให้เกิดความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น และหน่วยงานรัฐได้เข้าไปดำเนินการไล่รื้อย้ายชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง และชาวบ้านในชุมชนแออัดได้รวมตัวกันตอบโต้หน่วยงานรัฐด้วยวิธีการที่รุนแรง และไม่ต้องการย้ายออกจากเขตโบราณสถานไปอยู่ที่อื่น

ในปี พ.ศ. 2540 หน่วยงานรัฐได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยเน้นนโยบายในการไล่รื้อย้ายชุมชน และได้ดำเนินงานในชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยการนำโครงการวิจัยชุมชนโบราณในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการคือกรมธนารักษ์และกรมที่ดิน และโครงการสำรวจเพื่อกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองเก่าลำปาง มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และจากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าโครงการของรัฐทั้งสองโครงการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากเกิดการต่อต้านอำนาจรัฐของชาวบ้านในชุมชน และทำให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น โดยกรมธนารักษ์และกรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจรังวัดแนวเขตที่ดินที่มีชาวบ้านเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัย และได้มีการขอตรวจสอบสิทธิในที่ดินของชาวบ้านรายครัวเรือน เพื่อการพิจารณาการเวนคืนที่ดินของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐได้เข้าไปสำรวจความต้องการของชาวบ้านในการจัดหาที่อยู่แห่งใหม่ให้กับชุมชน หรือชาวบ้านรายครัวเรือนที่ต้องการย้ายออกจากเขตโบราณสถาน และจากการดำเนินงานในชุมชนพบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ต้องการย้ายออกจากพื้นที่โบราณสถานที่ได้อ้างสิทธิในการอยู่อาศัยมาช้านาน แต่ชาวบ้านเริ่มหวาดกลัวหน่วยงานรัฐมากยิ่งขึ้น ทำให้ชาวบ้านได้

รวมตัวกันเพื่อต่อต้านหน่วยงานรัฐที่เข้ามาในชุมชน และในช่วงเวลาดังกล่าวหน่วยงานรัฐก็ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการไล่อพยพชุมชนอย่างจริงจัง และชาวบ้านก็สามารถอยู่อาศัยในที่ดินเดิมได้ต่อไป

ในช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2546 เป็นช่วงที่ชุมชนแออัดเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐถึงขั้นรุนแรง เนื่องจากหน่วยงานรัฐได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่โบราณสถาน โดยเน้นนโยบายการไล่อพยพชาวบ้านอย่างจริงจัง โดยนำแผนการอนุรักษ์เมืองเก่าลำปาง ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และการพัฒนาพื้นที่เมืองเก่า ของเทศบาลนครลำปาง ซึ่งทั้งสองโครงการเป็นโครงการที่เน้นการปฏิบัติจริงในการเข้าไปดำเนินการในชุมชนเพื่อต้องการเข้าไปไล่อพยพชาวบ้านออกจากเขตโบราณสถาน โดยการเข้าไปสานต่อโครงการอนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่า โดยเน้นการอนุรักษ์ทางด้านกายภาพเพียงด้านเดียว และต้องการไล่อพยพชาวบ้านออกจากเขตโบราณสถานทั้งหมด โดยเจ้าหน้าที่รัฐได้เข้าไปเจรจตกลงกันกับชุมชน เช่น การจ่ายค่าชดเชยในการย้ายชุมชนไปที่แห่งใหม่ และการจัดหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ให้กับชุมชนเป็นต้น และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้ส่งเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปสำรวจรังวัดที่ดินของชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของขอบเขตที่ดินที่ชัดเจน หลังจากนั้นกรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ได้เข้าไปประกาศแจ้งเตือนให้ชาวบ้านในชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานให้ย้ายออกไปจากพื้นที่ และรัฐจะจัดหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ให้กับชุมชนต่อไป โดยมีการแจ้งเตือนผ่านทางหนังสือ ทางราชการส่งให้กับผู้นำชุมชน จากการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้ชาวบ้านได้รวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องและต่อต้านอำนาจรัฐ โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ต้องการย้ายออกไปจากพื้นที่โบราณสถาน และพบว่าเมื่อชาวบ้านถูกสิทธิรอนสิทธิในการอยู่อาศัยในที่ดินของตนที่ได้มีการอ้างสิทธิมาช้านาน และชาวบ้านไม่ต้องการสูญเสียสิทธิในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตเมือง และอยู่ใกล้กับแหล่งจ้างงานของชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านได้ใช้วิธีการที่รุนแรงในการจัดการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปในชุมชน เช่น การพุดจาหยาบค้าย และการขว้างปาก้อนหินใส่เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปสำรวจสภาพการบุกรุกที่ดินในชุมชน และกลุ่มแกนนำชาวบ้านได้ส่งหนังสือเรียกร้องความเป็นธรรมในการอยู่อาศัยในที่ดินเขตโบราณสถานเสนอต่อศาลปกครอง และได้ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่อยู่หัวรัชกาลที่ 9 เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิมต่อไป

ยุคที่สี่ คือยุคการเปลี่ยนแปลงในการคลี่คลายความขัดแย้งไปในทางที่ดีขึ้น โดยรัฐเน้นให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัด (ในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2548) พบว่าในยุคของการเปลี่ยนแปลงในการคลี่คลายความขัดแย้งไปในทางที่ดีขึ้น รัฐได้ใช้สิทธิตามกฎหมายในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่โบราณสถาน โดยรัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายแนวคิดในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน ซึ่งจากเดิมมุ่งเน้นการไล่อพยพชุมชนออกจากโบราณสถานทำให้เกิด

ความขัดแย้งกับชาวบ้านถึงขั้นรุนแรง เมื่อรัฐได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการชุมชนมาเป็นการเน้นสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และเน้นให้ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยรัฐมีบทบาทในการสนับสนุนชาวบ้านในชุมชนในการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการคลี่คลายความขัดแย้งของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า คือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งมีแผนนโยบายที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในเรื่องของที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้กับคนจนในเมือง ที่ยังไม่มีที่ดินหรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยได้เสนอโครงการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัยในชุมชนแออัด (โครงการบ้านมั่นคง) ให้กับชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เมื่อชาวบ้านในชุมชนแออัดได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงกับหน่วยงานรัฐ เนื่องจากชาวบ้านต้องการเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อเป็นหลักประกันว่าชาวบ้านจะสามารถอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้ต่อไปในระยะยาว และต้องการเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อเป็นสินทรัพย์ในการกู้เงินจากสถาบันการเงิน และนำเงินมาใช้ในการดำรงชีวิตและปรับปรุงต่อเติมบ้านเรือนให้น่าอยู่มากขึ้น โดยชาวบ้านได้รับเอาข้อเสนอของรัฐในการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เช่น การได้รับสิทธิในการเช่าที่ดินจากหน่วยงานรัฐ แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ยังยึดถือจารีตประเพณีดั้งเดิมของชุมชน เพื่อการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันของชาวบ้านในชุมชน จากการดำเนินการในโครงการบ้านมั่นคงที่ผ่านมา หน่วยงานรัฐคือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ประสานงานกับกรมธนารักษ์และกรมศิลปากรในการขอเช่าที่ดินในเขตโบราณสถาน ที่มีชาวบ้านเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยจนเต็มพื้นที่ และในปี พ.ศ. 2548 หน่วยงานรัฐได้อนุญาตให้เช่าพื้นที่โบราณสถานได้ ตามหนังสือของกรมศิลปากรที่ วธ 0403/2697 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 มีผลทำให้สิทธิของชุมชนในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานมีความมั่นคงมากขึ้น และทำให้ชาวบ้านสามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับโบราณสถานได้ต่อไปในระยะยาว โดยได้รับสิทธิในการเช่าที่ดินจากหน่วยงานรัฐ และสามารถปรับปรุงบ้านเรือนในที่ดินเดิมได้ เป็นต้น

จากการอ้างสิทธิในที่ดินระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน ทำให้ความขัดแย้งในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า โดยพบว่าหลังจากหน่วยงานรัฐได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานให้กับพื้นที่เมืองเก่าเขตลาดกระบัง รุ่นที่ 1 ในปี พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนแออัดที่บุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่า ได้มีนโยบายและแผนพัฒนาต่าง ๆ เพื่อเข้าไปจัดการกับชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า และได้ทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิของรัฐและสิทธิชุมชนในพื้นที่เมืองเก่าขึ้น โดยหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทในการอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมายคือกรมศิลปากรได้เข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินในเขตโบราณสถานว่าเป็นที่ดินของรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยเข้าไปจัดการกับชาวบ้านในชุมชนแออัด ที่บุกรุกทำลายพื้นที่โบราณสถานนั้นมีความผิดตาม

กฎหมาย และสิทธิของชุมชน พบว่าชาวบ้านได้อ้างสิทธิตามจารีตประเพณีของชุมชนในการครอบครองพื้นที่โบราณสถาน ทำให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานเป็นอย่างมาก และสามารถแบ่งลักษณะความขัดแย้งออกเป็นห้ารูปแบบ ดังนี้ 1) ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ 2) ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐเอง 3) ความขัดแย้งของคนภายในชุมชนเอง 4) ความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชนและคนภายนอกชุมชน 5) ความขัดแย้งระหว่างผู้นำชุมชนกับชาวบ้าน

แนวทางในการจัดการความขัดแย้งของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า ระหว่างหน่วยงานรัฐ และชาวบ้านในชุมชน มีวิธีการคลี่คลายความขัดแย้งแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ดังนี้

การจัดการความขัดแย้งของชาวบ้านในเขตโบราณสถาน พบว่าชาวบ้านในชุมชนแออัดมีการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่โบราณสถาน โดยสามารถแบ่งพื้นที่โบราณสถานออกได้สองประเภท ได้แก่ พื้นที่ส่วนบุคคลและพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน โดยมีแนวทางการจัดการความขัดแย้งสามแนวทาง แนวทางแรก คือการทะเลาะกันแต่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยและตกลงยอมความกันได้ เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ที่มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างชาวบ้านในชุมชนกันเอง โดยเป็นชาวบ้านที่อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกัน และอาศัยอยู่ในที่ดินใกล้เคียงกัน เช่น ปัญหาการอ้างสิทธิในที่ดินส่วนบุคคลของชาวบ้านที่ซ้่าซ้อนกัน การรुकล้ำเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินไปก่อนแล้ว และการสร้างบ้านเรือนรुकล้ำเข้าไปในที่ดินส่วนบุคคลของคนอื่น เป็นต้น และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในขั้นแรกชาวบ้านที่เป็นคู่กรณีจะตกลงเจรจากันเองก่อน ถ้าไม่สามารถยุติปัญหาเองได้ ชาวบ้านจะให้ผู้นำชุมชนหรือผู้อาวุโสที่เป็นที่ยอมรับและเคารพนับถือของคนในชุมชนเข้าไปเจรจาไกล่เกลี่ยหรือตัดสินปัญหา และหาทางออกร่วมกันในการแก้ปัญหา

แนวทางที่สอง คือการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการที่ดินในชุมชน เป็นแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ที่มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างชาวบ้านในชุมชนกันเอง โดยมีแนวทางในการจัดการความขัดแย้ง คือการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายการใช้ที่ดินตามความรุนแรงของการละเมิดกฎหมายในการใช้ที่ดินในชุมชน เช่น ปัญหาการรुकล้ำเข้าไปอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ในชุมชน ได้แก่ พื้นที่ศาลเจ้าศักดิ์สิทธิ์ พื้นที่ทางเดินโบราณศักดิ์สิทธิ์ของชุมชน ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นผู้นำชุมชนและชาวบ้านในชุมชนจะเข้าไปเจรจาไกล่เกลี่ยให้ผู้บุกรุกที่ดินย้ายออกจากพื้นที่ ถ้าไม่ยินยอมย้ายออก ผู้นำชุมชนและชาวบ้านจะลงโทษ โดยการไม่ให้เป็นสมาชิกของชุมชนอีกต่อไป และไม่ให้ความช่วยเหลือใด ๆ กับชาวบ้านที่ละเมิดกฎหมายการใช้ที่ดินในชุมชน และปัญหาการขายสิทธิในที่ดินให้กับคนนอกชุมชนโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ส่งผลให้เกิดการขายตัวของชุมชนแออัดมากขึ้น ดังนั้น

ชาวบ้านในชุมชนได้ร่วมกันบังคับใช้กฎกติกาการจัดการที่ดินในชุมชน โดยกำหนดว่าผู้ที่จะสามารถซื้อสิทธิในที่ดินเขตโบราณสถานได้ ต้องอยู่อาศัยในชุมชนอย่างน้อย 5 ปี หรือได้รับการยอมรับให้เป็นสมาชิกของชุมชนแล้ว เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้คนนอกชุมชนเข้าไปอยู่อาศัยเพิ่มเติมในเขตโบราณสถาน

แนวทางที่สาม คือการต่อรองและการเรียกร้องความเป็นธรรม ใช้ในสถานการณ์ที่มีความรุนแรงไม่สามารถยอมความกันได้ และต้องการเรียกร้องความเป็นธรรมและสิทธิของชุมชน เป็นแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ที่มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างชุมชนและหน่วยงานรัฐ เช่น ปัญหาการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากชุมชนโดยหน่วยงานรัฐ ปัญหาการขึ้นค่าเช่าที่ดินในเขตโบราณสถานของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น

การจัดการความขัดแย้งของหน่วยงานรัฐในเขตโบราณสถาน หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการความขัดแย้งในเขตโบราณสถาน มีแนวทางการจัดการความขัดแย้งสองแนวทาง แนวทางแรกคือการว่ากล่าวตักเตือนและการเจรจาร่วมกัน เป็นแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ที่มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐและชาวบ้านในชุมชน โดยการเข้าไปเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางออกร่วมกัน เช่น ปัญหาการบุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานของชาวบ้านในชุมชน ปัญหาการไม่ยินยอมจ่ายค่าเช่าที่ดินของชาวบ้านในเขตโบราณสถาน เป็นต้น

แนวทางที่สอง คือขั้นถูกดำเนินคดี ใช้ในสถานการณ์ที่มีความรุนแรงไม่สามารถยอมความกันได้ เป็นแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ที่มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐและชาวบ้านในชุมชน เช่น ปัญหาการบุกรุกทำลายและเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานของชาวบ้านในชุมชน โดยไม่ได้รับการอนุญาตตามกฎหมาย การลักลอบขโมยโบราณวัตถุที่หลงเหลือออกจากเขตโบราณสถาน เป็นต้น

### **6.1.3 การมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน**

ในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2548 เป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงและการคลี่คลายความขัดแย้งไปในทางที่ดีขึ้นระหว่างรัฐและชุมชน โดยรัฐเน้นให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน และรัฐมีบทบาทในการสนับสนุนชุมชนในการสร้างความมั่นคงในที่ดินเดิม โดยหน่วยงานรัฐคือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้เสนอโครงการบ้านมั่นคงให้กับชุมชนแออัด โดยเน้นนโยบายในการสร้างความมั่นคงในที่ดินเดิมของชาวบ้านในชุมชนแออัดให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ และส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทุกขั้นตอน

โดยชุมชนแออัดที่ได้เข้าร่วมในโครงการบ้านมั่นคงเป็นชุมชนแรกคือ กลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ได้แก่ ชุมชนกำแพงเมือง ชุมชนประตูดาล และชุมชนแจ่งหัวริน-สันโค้ง ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ และเป็นชุมชนที่เกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐเป็นอย่างมาก เป็นชุมชนที่มีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ ได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และกลายเป็นชุมชนนำร่องในการเข้าร่วมโครงการ โดยมีการแต่งตั้งประธานเครือข่ายบ้าน มั่นคงจำนวน 1 คน และแต่งตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคงจำนวน 14 คน เพื่อเป็นแกนนำในการดำเนินโครงการ โดยเริ่มจากการวางแผนตัดสินใจร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนที่ประสบปัญหาในการอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ที่ไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยกลุ่มชาวบ้านต้องร่วมกันดำเนินงานเพื่อเสนอโครงการในการปรับปรุงชุมชน และนำโครงการที่ทำไปเสนอต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เพื่อขอสนับสนุนงบประมาณในการปรับปรุงชุมชน หลังจากได้รับงบประมาณแล้ว ชาวบ้านก็เริ่มดำเนินการตามแผนงานการปรับปรุงชุมชนในด้านต่าง ๆ ที่ชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น เช่น การปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชนของชาวบ้านในแต่ละครัวเรือน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น

กลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 ได้แก่ ชุมชนบ้านใหม่-ประตูม้า ชุมชนพระแก้ว-หัวข่วง และชุมชนประตูต้นผึ้ง-ท่านางลอย ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยได้รับเอกสารสิทธิ์ และชาวบ้านในชุมชนมีการรวมกลุ่มไม่มากนักในการจัดการที่ดินในชุมชน โดยได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยมีแกนนำและประธานเครือข่ายบ้านมั่นคงจากชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 เข้ามาทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาในการจัดทำโครงการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและชุมชนให้น่าอยู่ขึ้น

กลุ่มชุมชนกลุ่ม 3 ได้แก่ ชุมชนช่างแต้ม ชุมชนประตูป่อง-ท่ามะโอ และชุมชนศรีล้อม-แสงเมืองมา ซึ่งเป็นชุมชนใหม่ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยได้รับเอกสารสิทธิ์ และเป็นชุมชนที่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐไม่มากนักในการจัดการที่ดินในเขตโบราณสถาน โดยได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยมีแกนนำและประธานเครือข่ายบ้านมั่นคงจากชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 เข้ามาทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาในการจัดทำโครงการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและชุมชนให้น่าอยู่ขึ้น

ในปี พ.ศ. 2548 ทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ร่วมกับกรมธนารักษ์และกรมศิลปากร ได้เข้าไปสำรวจรังวัดแนวเขตที่ดินของชาวบ้านทั้งสามกลุ่มชุมชนที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เพื่อจัดทำเอกสารสิทธิ์ในการเช่าที่ดินของรัฐให้กับชุมชน โดยเอกสารสิทธิ์จะเป็นสัญญาเช่าที่ดินแปลงใหญ่แปลงเดียวที่ชาวบ้านทุกคนมีสิทธิ์ในที่ดินร่วมกัน และรัฐได้จัดให้เช่าที่ดินในระยะ



ยาว 30 ปี และมีอัตราเช่าที่ดินตารางวาละ 1.50 บาท โดยกรมธนารักษ์เป็นผู้เก็บค่าเช่าที่ดิน ชาวบ้านเป็นรายปี และชุมชนสามารถนำเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับไปแปลงสิทธิ์เป็นทุนได้ โดยเข้าสู่สถาบันการเงินเพื่อกู้เงินให้กับชุมชน และชาวบ้านได้เริ่มจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์เคหะสถาน ของชุมชน โดยชาวบ้านในชุมชนสามารถออมทรัพย์กับกลุ่มสหกรณ์เคหะสถานของชุมชน โดยการซื้อหุ้นที่ชุมชนกำหนดไว้ หุ้นละ 10 บาทต่อเดือน และชาวบ้านในแต่ละครัวเรือนต้องถือหุ้น อย่างน้อย 5 หุ้น คือในแต่ละเดือนชาวบ้านต้องออมเงิน 50 บาทต่อเดือน และพบว่าชาวบ้านที่อาศัย ในเขตโบราณสถานได้ใช้สิทธิ์ในการเป็นสมาชิกสหกรณ์ดังกล่าว ซึ่งหมายถึงถ้าชาวบ้านราย ครัวเรือนสามารถออมเงินได้เท่าใด ก็สามารถกู้เงินได้ 10 เท่าจากเงินออมของตน เพื่อนำไปใช้ในการ ปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนได้ แต่การกู้เงินนั้นต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหกรณ์ชุมชนตั้งแต่ 1 ปี ขึ้นไปถึงจะมีสิทธิ์กู้เงินได้

จากการดำเนิน โครงการบ้านมั่นคงที่ผ่านมามีผลสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากได้ทำให้สภาพแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านในชุมชนดีขึ้น และชาวบ้านได้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการปรับปรุงชุมชนมากขึ้น และสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของชาวบ้าน ต่อหน่วยงานรัฐที่เข้าไปจัดการชุมชนแออัดให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐคือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

จากการทดสอบสมมติฐานการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยสมมติฐานคือการคลี่คลายความขัดแย้งขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของชุมชน และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการจัดการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยใช้สถิติวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว ผลการวิเคราะห์พบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน ทั้งการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ การปฏิบัติดำเนินงาน การแบ่งปันผลประโยชน์ และการติดตามและประเมินผล ล้วนมีความสัมพันธ์กับระดับการคลี่คลายความขัดแย้ง ในชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $F < .01$ )

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า กลุ่มตัวอย่างประชากรส่วนใหญ่ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการชุมชน ในรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการเข้ารับการแบ่งปันผลประโยชน์ในการ จัดการมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านได้เข้าร่วม โครงการบ้านมั่นคง เนื่องจากต้องการได้รับผล ประโยชน์ในการจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า ได้แก่ การสร้างความมั่นคงในที่ดินเดิม เช่น การได้รับสิทธิ์ในที่ดิน โดยการเช่าที่ดินในระยะยาว และการจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์เคหะสถานในชุมชน เพื่อสามารถกู้เงินจากการออมทรัพย์นำไปปรับปรุงที่อยู่อาศัย และปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน เช่น ปรับปรุงพื้นที่โบราณสถาน พื้นที่สาธารณะในชุมชน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของ ชุมชน เป็นต้น

## 6.2 ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี

การอภิปรายข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี ผู้วิจัยได้แบ่งตามแนวความคิด ทฤษฎี และข้อถกเถียงทางวิชาการที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 ได้แก่ แนวคิดการเกิดและการจัดการพื้นที่ชุมชนแออัดในเขตเมือง แนวคิดการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ในเขตพื้นที่เมืองเก่า แนวคิดสิทธิและอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินระหว่างรัฐและชุมชน แนวคิดการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 6.2.1 แนวคิดการเกิดและการจัดการพื้นที่ชุมชนแออัดในเขตเมือง

การศึกษาในประเด็นของพัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า เขตบางกอกที่ 1 พบว่าชาวบ้านเริ่มทยอยเข้าไปตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัยในเขตโบราณสถานตั้งแต่ประมาณ ปี พ.ศ. 2400 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา กรมศิลปากรได้เข้าไปประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าลำปางให้เป็นเขตโบราณสถาน เพื่อเป็นการอ้างสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายของรัฐ และพบว่ามียุคชุมชนบ้านดั้งเดิมจำนวนไม่มากนักได้อยู่อาศัยในเขตเมืองเก่ามาก่อนแล้ว ต่อมา มีชาวบ้านจากต่างถิ่นที่อาศัยในเขตเมืองและนอกเมืองภายในจังหวัดลำปาง เริ่มทยอยเข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่โบราณสถานเพิ่มมากขึ้น โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ที่ย้ายเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เนื่องจากไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองได้ และชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ เช่น ขับสามล้อ รับจ้าง กรรมกร ค้าขาย เป็นต้น และพบว่ามี การย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สมสุข บุญยะบัญชา (2526), ปฐมา หรุ่นรักวิทย์ (2541) และทัตยา เพ็ชรภู (2544) พบว่าตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันชุมชนแออัดส่วนใหญ่ได้เข้าไปครอบครองพื้นที่ของรัฐ โดยมีการเข้าไปตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัยในพื้นที่รกร้างว่างเปล่า หรือพื้นที่ที่ขาดการดูแลและไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่เมืองเก่าและเขตโบราณสถาน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่พบเห็นการเข้าไปครอบครองอยู่อาศัยเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากพื้นที่เมืองเก่าขาดการวางผังเมืองที่ดี มีสภาพเสื่อมโทรมและขาดการดูแลจากหน่วยงานรัฐ

ในประเด็นของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน พบว่าชาวบ้านได้เข้าไปตั้งถิ่นฐานในเขตโบราณสถานแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา สถานที่ สภาพของทำเลที่ตั้ง และสภาพของโบราณสถาน เป็นต้น โดยพบว่าชาวบ้านที่เข้าไปอยู่อาศัยในยุคแรก ได้เริ่มเข้าไปหาที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยเข้าไปเลือกทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมในการอยู่อาศัยก่อนแล้วเข้าไปจับจองที่ดินในภายหลัง โดยมีการเตรียมตัวล่วงหน้ามาเป็นอย่างดี เช่น การเตรียมกำลังคนในการแผ้วถาง เป็นต้น และชาวบ้านสามารถครอบครองพื้นที่โบราณสถานจำนวนพื้นที่มากเท่าใดก็ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแผ้วถางพื้นที่ของแต่ละบุคคล และไม่มีใครมาหวงห้าม และได้เข้าไป

อยู่อาศัยทั่วบริเวณพื้นที่โบราณสถาน โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ได้เข้าไปครอบครองที่ดินในพื้นที่กำแพงเมืองเก่าที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เนื่องจากเป็นโบราณสถานที่มีพื้นที่กว้างขวางและเหมาะสมในการตั้งถิ่นฐานมากกว่าพื้นที่โบราณสถานประเภทอื่น โดยมีสภาพเป็นเนินดินสลับกับแนวกำแพงอิฐมอญ และมีความลาดชันสูงต่ำสลับกันไป และพื้นที่กำแพงเมืองส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ค่อนข้างราบเรียบ เหมาะแก่การสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัย และชาวบ้านได้เลือกที่ดินที่มีความลาดชันน้อยเพื่อความสะดวกในการอยู่อาศัย เนื่องจากไม่ต้องการเสียแรงงานและเสียเวลาในการแผ้วถางและปรับไถเนินดินของกำแพงเมือง ต่อมาได้มีชาวบ้านเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่คูเมืองเก่าซึ่งเป็นแนวคูน้ำที่ขนานกับแนวกำแพงเมืองเก่าตลอดแนว โดยการเข้าไปสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยใกล้คูเมืองเก่าที่เสื่อมสภาพ และชาวบ้านได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตวัดเก่า ซึ่งมีทั้งวัดเก่าที่มีการใช้งานและวัดร้างที่เหลือแต่ซากเจดีย์ที่เสื่อมสภาพ ไม่มีขอบเขตที่ดินของวัดที่ชัดเจน และเป็นพื้นที่รกร้าง

ตามแนวคิดการเกิดชุมชนแออัดในเขตเมืองนั้น เป็นผลมาจากการพัฒนาเมืองและการพัฒนาสังคมของรัฐ ทำให้เกิดการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง และชาวชนบทเหล่านั้นก็ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่ดีได้ จึงเข้าไปบุกรุกครอบครองพื้นที่ของรัฐ และเข้าไปสมทบกับชุมชนแออัดเดิม โดยมีกระบวนการก่อเกิดชุมชนแออัดโดยการบุกรุกครอบครองเพื่อตั้งถิ่นฐาน การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดมักตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ และเอกชนที่เป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ โดยผู้อยู่อาศัยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดิน ลักษณะการตั้งบ้านเรือนมีความหนาแน่น แบ่งออกได้สองประเภท คือการบุกรุกโดยการยึดครองที่ดินทั้งหมด เป็นการเข้ายึดครองที่ดินโดยมีการวางแผนล่วงหน้าเป็นอย่างดี และการบุกรุกเข้าไปแทรกซึมในที่ดินแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นการบุกรุกอย่างช้า ๆ แทรกซึมเข้าไปครอบครองที่ดิน ตามแนวคิดของ Pacione (2001) จากการศึกษาพบว่ามีความสอดคล้องกันกับแนวคิดดังกล่าว โดยพิจารณาการเข้าไปตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านในเขตเมืองเก่ากับการใช้ที่ดินในช่วงปี พ.ศ. 2478 - 2548 พบว่าการตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านโดยการสร้างที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยชาวบ้านทั้งสามกลุ่มชุมชนได้เข้าไปตั้งถิ่นฐานในเขตโบราณสถานแตกต่างกัน โดยกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ได้แก่ ชุมชนกำแพงเมือง ชุมชนประตูตาล และชุมชนแจ้งหัวริน-สันไค้ง ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ และมีจำนวนชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานมากที่สุด พบว่าการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานจนเต็มพื้นที่ ซึ่งเป็นการยึดครองที่ดินในเขตโบราณสถานทั้งหมด ทำให้มองไม่เห็นแนวเขตโบราณสถานเดิม และมีชาวบ้านบุกรุกอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก และมีการอยู่อาศัยในชุมชนอย่างแออัด มีการสร้างบ้านเรือนอย่างไม่เป็นระเบียบ และสร้างบ้านเรือนติดกันเป็นแถว มีสภาพเสื่อมโทรมและไม่มีแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน ทำให้ชาวบ้านไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการครอบครองที่ดินของตนเอง

กลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 ได้แก่ ชุมชนบ้านใหม่-ประดู่มา ชุมชนประดู่ต้นฝิ่ง-ท่านางลอย และชุมชนพระแก้ว-หัวข่วง เป็นชุมชนที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยได้รับเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน มีการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานอย่างกระจัดกระจายทั่วบริเวณแต่ไม่เต็มพื้นที่ ซึ่งเป็นการบุกรุกเข้าไปแทรกซึมในที่ดินแบบค่อยเป็นค่อยไป และเป็นการบุกรุกอย่างช้า ๆ ทำให้มองเห็นแนวเขตโบราณสถานเดิมได้อย่างชัดเจน และชาวบ้านอยู่อาศัยในชุมชนอย่างไม่แออัดมากนัก กล่าวคือมีการปลูกสร้างบ้านเรือนห่างกัน ไม่ติดกันเป็นแถว และมีแนวเขตที่ดินชัดเจน

กลุ่มชุมชนกลุ่ม 3 ได้แก่ ชุมชนช่างเต๋ม ชุมชนประดู่ป่อง-ท่ามะโอ และชุมชนศรีล้อม-แสงเมืองมา เป็นชุมชนที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยได้รับเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน พบว่ามีการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานอย่างกระจัดกระจายทั่วบริเวณ ซึ่งเป็นการบุกรุกเข้าไปแทรกซึมในที่ดินแบบค่อยเป็นค่อยไป และเป็นการบุกรุกอย่างช้า ๆ ทำให้มองเห็นแนวเขตโบราณสถานเดิมได้อย่างชัดเจน และบ้านเรือนมีความหนาแน่นน้อย โดยพบว่ามี การปลูกสร้างบ้านเรือนห่างกันและอยู่อาศัยไม่แออัด

จากการศึกษาในประเด็นของปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดและการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมือง สอดคล้องกับงานศึกษาของ สมพงษ์ พัดบุย (2527), พิสนต์ ค่านไพบูลย์ (2529) และพัชรินทร์ ลาภานันท์ (2536) ที่พบว่า การเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมือง มีปัจจัยทางด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลากหลายปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยทางด้านทำเลที่ตั้ง การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยในชุมชน การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน รายได้ของชาวบ้านในชุมชน ราคาที่ดินในชุมชน และการครอบครองที่ดินในชุมชน และจากการศึกษาพบว่าในบางปัจจัยมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ โดยพื้นที่ศึกษาคือพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 เป็นพื้นที่โบราณสถานที่มีชาวบ้านเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัย และพบว่าปัจจัยทางด้านราคาที่ดินนั้นมีความแตกต่างจากงานศึกษาอื่น โดยการศึกษาในครั้งนี้ได้พิจารณาราคาที่ดินในชุมชน ที่ชาวบ้านมีการซื้อขายกันเองในชุมชน และเป็นที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิในการถือครอง โดยมีราคาถูกกว่าราคาที่ดินในเขตเมืองโดยทั่วไปที่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน และพบว่าราคาที่ดินที่มีการซื้อขายกันในราคาถูกนั้น มีผลทำให้ชาวบ้านได้เลือกเข้าไปซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากอยู่ใกล้เขตเมือง ใกล้แหล่งจ้างงาน เป็นต้น และทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินในเขตโบราณสถานเพิ่มมากขึ้น และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเกิดและการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่าเป็นอย่างมาก

การศึกษาในประเด็นของการตั้งถิ่นฐานในชุมชนแออัด ที่ทำให้เกิดกลุ่มผู้บุกรุกในชุมชนแออัดที่หลากหลายและแตกต่างกันไปตามสถานที่ และเวลา ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ สิริลักษณ์ แก้วคงยศ (2532), อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2542) และทัตยา เพ็ชรภู (2544) จากการ

ศึกษาพบว่าพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 มีกลุ่มชาวบ้านในชุมชนแออัดเกิดขึ้นหลายกลุ่ม โดยพิจารณาตามเกณฑ์การครอบครองที่ดินในพื้นที่เมืองเก่า ของหน่วยงานรัฐคือกรมธนารักษ์ โดยแบ่งออกได้สี่กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชาวบ้านที่ได้รับเอกสารสิทธิในพื้นที่โบราณสถาน กลุ่มชาวบ้านที่บุกรุกครอบครองพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ กลุ่มชาวบ้านที่เช่าที่ราชพัสดุในพื้นที่โบราณสถานจากกรมธนารักษ์ และกลุ่มชาวบ้านที่เช่าที่วัดเก่าในพื้นที่โบราณสถานจากกรมการศาสนา ซึ่งการกำหนดอาณาเขตเพื่อการครอบครองและควบคุมชาวบ้านในชุมชนแออัดดังกล่าวเป็นการขยายอำนาจรัฐเพื่อควบคุมสิทธิโดยการใช้อำนาจมาบังคับใช้ในการอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรในพื้นที่เมืองเก่า และทำให้กลุ่มชาวบ้านที่แตกต่างกัน มีความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐในการจัดการชุมชนแออัดและพื้นที่โบราณสถาน

การศึกษาในประเด็นการจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองของหน่วยงานรัฐ โดยเน้นการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่ และการเน้นสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม พบว่าหน่วยงานรัฐได้เข้าไปจัดการจัดการชุมชนแออัด โดยมีนโยบายและแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกันและไม่มีการประสานงานร่วมกันในการดำเนินงานในพื้นที่ และไม่ได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดที่บุกรุกอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐอย่างจริงจัง ปล่อยให้พลัดพลายปล่อยให้ชาวบ้านเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนแออัดมากขึ้น โดยปราศจากการควบคุม และในช่วง ปี พ.ศ. 2542 - 2546 หน่วยงานรัฐเริ่มเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินและเข้าไปจัดการชุมชนอย่างจริงจัง โดยมุ่งเน้นการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่โบราณสถาน มีผลทำให้เกิดความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2548 พบว่าหน่วยงานรัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนแออัด โดยการเน้นการสร้าง ความมั่นคงในที่ดินเดิมในโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งมีผลทำให้เกิดการคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนเป็นไปในทางที่ดีขึ้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของ อติชน รพีพัฒน์ (2542) และ การเคหะแห่งชาติ (2547) ซึ่งพบว่าในปัจจุบันหน่วยงานรัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนแออัด โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงชุมชนแออัดแทนการไล่รื้อย้าย โดยภาครัฐเข้าไปปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ และให้บริการพื้นฐานทางด้านต่าง ๆ ให้กับชุมชน

### 6.2.2 แนวคิดการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ในเขตพื้นที่เมืองเก่า

ในประเด็นของการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานรัฐได้เน้นการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยแยกคนออกจากโบราณสถาน กล่าวคือการไล่รื้อย้ายชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เพื่ออนุรักษ์พื้นที่โบราณสถานให้คงอยู่สืบไป ซึ่งเป็นเพียงการพยายามสร้างภาพภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ที่หยุดนิ่ง โดยมิได้สอดคล้อง

คล้องกับกิจกรรม และการดำเนินชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ จากการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่ผ่านมา มักเป็นการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเจริญรุ่งเรืองทางด้านศิลปวัฒนธรรมของช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์วัฒนธรรมของชาติ โดยละเลยความสำคัญของช่วงเวลา อื่น ๆ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถาน โดยมีได้คำนึงถึงพลวัตทางวัฒนธรรมของแหล่งโบราณสถานนั้น เป็นการมองข้ามวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คน โดยรัฐเน้นการจัดพื้นที่และสถาปัตยกรรมสิ่งก่อสร้างเป็นหลัก แต่มองวัฒนธรรมไทยที่ควรอนุรักษ์เป็นเพียงวัตถุ และสิ่งก่อสร้าง จึงละเลยความหมายของวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตของผู้คน เป็นการบั่นทอนความเป็นมนุษย์ของคนในชุมชน โดยให้วัตถุอาคารสถานที่เป็นตัวกำหนดคุณค่าของคนในชุมชน ว่าควรจะอยู่ในพื้นที่หรือควรจะต้องถูกโยกย้าย ทำให้ชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่งของ “ความแออัด” และ “ทำลายทัศนียภาพของเมือง” นำไปสู่ความชอบธรรมของรัฐที่จะเข้าไปอนุรักษ์และพัฒนา จนทำให้การอนุรักษ์เมืองเก่ากลายเป็นเมืองที่ตายแล้ว เพราะปราศจากวิถีชีวิตของผู้คน ตามแนวคิดของฟรันซิส จันท์ ศรีจันทร์ (2543), วรณัฐ จรุงรัตนพงศ์ (2545) และ Herzfeld (2003) จากการศึกษาพบที่มีความสอดคล้องกันในบริบทของพื้นที่ศึกษา คือพื้นที่เมืองเก่าเขตลาดกระบัง รุ่นที่ 1 โดยหน่วยงานรัฐคือกรมศิลปากรได้มีแนวคิดและนโยบายในการไล่อพยพชาวบ้านออกจากเขตโบราณสถาน เพื่ออ้างสิทธิในที่ดินและต้องการแยกคนออกจากพื้นที่โบราณสถาน จะเห็นได้จากการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานที่ผ่านมา กรมศิลปากรได้มีบทบาทและอำนาจในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานมากที่สุด โดยมีกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบบังคับการจัดการชุมชนในพื้นที่เมืองเก่าคือพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับแก้ไข ปี พ.ศ. 2535 ซึ่งสงวนสิทธิในทรัพย์สินทางโบราณสถานไว้เป็นของรัฐ ส่วนกลาง และให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดคืออธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดการชุมชน ในพื้นที่เมืองเก่าแต่เพียงผู้เดียว

จากการเน้นการไล่อพยพชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านไม่ได้รับความเป็นธรรมในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานที่ได้อ้างสิทธิในที่ดินมาช้านาน และเมื่อชาวบ้านได้เรียกร้องความเป็นธรรมโดยส่งหนังสือถึงอธิบดีกรมศิลปากรในการขอยุ่อาศัยในที่ดินต่อไป แต่พบว่ากรมศิลปากรไม่ยินยอมและไม่ได้เข้าไปจัดการใด ๆ ให้กับชาวบ้านในชุมชน และในปี พ.ศ. 2548 ทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้เข้าไปประสานงานกับกรมศิลปากรผ่านโครงการบ้านมั่นคงเพื่อจัดให้ชาวบ้านเช่าที่ดินในเขตโบราณสถาน กรมศิลปากรได้ยินยอมให้ชาวบ้านเช่าที่ดินในเขตโบราณสถานได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากไม่ต้องการให้ชาวบ้านครอบครองพื้นที่โบราณสถาน

ทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่ากรมศิลปากรยังไม่ยอมปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนในเขตโบราณสถาน และยังมีสิทธิในการจัดการโบราณสถานแต่เพียงผู้เดียว

หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการชุมชนในเขตโบราณสถาน ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมธนารักษ์ กรมที่ดิน กรมการศาสนา เทศบาลนครลำปาง เป็นต้น ที่มีบทบาทในการเข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานเช่นกัน แต่หน่วยงานรัฐที่กล่าวมามีการดำเนินงานที่สวนทางกัน มีความลักลั่นกันทางด้านนโยบายและแนวคิดในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน ทำให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยหน่วยงานรัฐมองว่าที่ดินในเขตโบราณสถานเป็นพื้นที่ของรัฐ ห้ามบุกรุกทำลาย หรือรื้อถอนโดยเด็ดขาด หากฝ่าฝืนหรือกระทำผิดในพื้นที่โบราณสถานจะมีโทษปรับหรือจำคุก และชุมชนมองว่าที่ดินในเขตโบราณสถานเป็นที่ดินของชาวบ้านที่ได้อยู่อาศัยและครอบครองที่ดินมาช้านานแล้ว แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐและชุมชนแออัดไม่ยอมปรับเปลี่ยนแนวคิดหรือสิ่งที่ยึดถือปฏิบัติต่อกันมาตั้งแต่อดีต และพบว่าหน่วยงานรัฐมีอำนาจและบทบาทในการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานตามกฎหมาย และมีสิทธิในการจัดการพื้นที่โบราณสถานเหนือกว่าสิทธิของชุมชนที่ได้อ้างสิทธิ์ตามจารีตประเพณีของชุมชน เห็นได้จากการที่หน่วยงานรัฐได้นำโครงการหรือแผนงานอนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่าที่มุ่งเน้นการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยชาวบ้านไม่เคยรับรู้ และชาวบ้านมีหน้าที่เพียงรับฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานรัฐเท่านั้น

ในประเด็นของการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ ในมุมมองที่เน้นทางด้านกายภาพเพื่อการท่องเที่ยวของรัฐ ซึ่งเป็นการอนุรักษ์โบราณสถานที่เน้นทางด้านกายภาพ โดยรัฐมีการฟื้นฟูและพัฒนามรดกทางประวัติศาสตร์ขึ้น เพื่อให้คนรุ่นใหม่ได้รับรู้และเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้ชม ทำให้กลายเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่นารายได้เข้าประเทศ ก่อเกิดกระบวนการทำตัวเองให้กลายเป็นอื่น โดยแผนการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนสถานที่ท่องเที่ยวให้เป็นวัตถุแห่งการจ้องมองของนักท่องเที่ยว โดยเป็นการสร้างคลังสัญลักษณ์ของความเป็นไทยไว้เป็นจุดขายนักท่องเที่ยว ในขณะที่รัฐได้เน้นการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดรายได้นั้น รัฐได้ล้มเป้าหมายที่แท้จริงของการอนุรักษ์เพื่อให้รู้จักตนเอง ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการอนุรักษ์ ทำให้เกิดการปรุงแต่งสิ่งที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมให้เกินเลยจากความเป็นจริงในอดีต หรือเป็นการบิดเบือนสิ่งที่เป็นประวัติศาสตร์ ตามแนวคิดของ Urry (1990) และ ฝนวันจันทร์ ศรีจันทร์ (2543) จากการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกันในบริบทของพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 กล่าวคือหน่วยงานรัฐไม่ได้เน้นการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อการท่องเที่ยวมากนัก เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่เมืองเก่าที่มีสภาพเก่าแก่ และเริ่มสูญหาย เสื่อมสภาพไปตามกาลเวลา ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงฟื้นฟูให้กลับมาเป็นเมืองเก่าที่มีสภาพสมบูรณ์ดังเช่นในอดีตได้ ทำให้หน่วย

งานรัฐมุ่งเน้นการย้ายคนออกจากโบราณสถาน เพื่อต้องการอ้างสิทธิในที่ดินที่เป็นของรัฐเพียงเท่านั้น และจากแผนพัฒนาในการปรับปรุงพื้นที่เมืองเก่าที่หน่วยงานรัฐได้นำเข้าไปจัดการชุมชนที่ผ่านมา พบว่าหน่วยงานรัฐได้เสนอแผนการอนุรักษ์และปรับปรุงพื้นที่เมืองเก่าหลายแผนงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานรัฐยังไม่ได้เข้าไปจัดการเพื่ออนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่าอย่างแท้จริง

### 6.2.3 แนวคิดสิทธิและอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินระหว่างรัฐและชุมชน

ในการกำหนดระบบสิทธิในทรัพยากรนั้น ระบบสิทธิที่สามารถที่จะแบ่งออกได้เป็นสี่ประเภท คือ ระบบสิทธิของรัฐเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเหนือทรัพยากรโดยเด็ดขาด รัฐมีอำนาจในการควบคุมดูแลและจัดการ ระบบสิทธิส่วนบุคคล ถือเป็นสิทธิของบุคคลเหนือทรัพยากร ซึ่งบุคคลนั้น ๆ มีสิทธิโดยชอบธรรมในการที่จะดูแลและจัดการกับทรัพยากรโดยเสรี ระบบสิทธิส่วนรวม ชุมชนมีสิทธิเหนือทรัพยากรร่วมกัน และระบบซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์หรือเปิดเสรี ระบบนี้ทุกคนสามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้โดยเสรี เพราะไม่ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของใครตามแนวคิดของ Bromley (1991) และ สุธาวัลย์ เสถียรไทย (2543) จากการศึกษาของว่าระบอบกรรมสิทธิ์ไม่ได้แบ่งแยกตายตัวอย่างชัดเจน แต่มีการยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ โดยพบว่าการจัดการพื้นที่โบราณสถานของหน่วยงานรัฐ พบว่าหน่วยงานรัฐได้ใช้อำนาจเปิดเสรีให้เด็ดขาดในการจัดการพื้นที่โบราณสถานแต่เพียงผู้เดียว และใช้อำนาจในการจัดการตามกฎหมาย โดยเน้นแนวคิดในการได้รื้อย้ายชุมชนออกจากพื้นที่โบราณสถาน โดยละเลยมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มคนในพื้นที่ ได้แก่ ผู้นำชุมชน กลุ่มชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โบราณสถาน และคนภายนอกชุมชน เป็นต้น และหน่วยงานรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการซ้อนทับกันของสิทธิในที่ดินระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน และสิทธิแต่ละประเภท ทำให้หน่วยงานรัฐและชุมชนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น

ทั้งนี้ในบางสถานการณ์ การแบ่งระบอบสิทธิในทรัพย์สินข้างต้นไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เพราะในความเป็นจริงสิทธิในทรัพย์สินแต่ละประเภทมีความเป็นพลวัต มีลักษณะที่คาบเกี่ยวกัน มีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้งระบอบสิทธิยังมีหลายรูปแบบซ้อนกัน สิทธิจึงไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียวที่ตายตัวแต่มีหลากหลายรูปแบบหลายประเภท ดังนี้ 1) สิทธิในการเข้าถึง 2) สิทธิในการใช้ 3) สิทธิในการจัดการ 4) สิทธิในการเปลี่ยนถ่ายให้กับคนอื่น 5) สิทธิในการกีดกัน ตามแนวคิดของ Ostrom and Schlager (1996) ในการศึกษาพบว่าสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโบราณสถาน ไม่สามารถแบ่งแยกสิทธิทั้ง 5 ประเภทออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพราะสิทธิในแต่ละประเภทมีการซ้อนทับกันในพื้นที่ เช่นการอ้างสิทธิในที่ดินของรัฐโดยพิจารณาจากภาพถ่ายทางอากาศและ โฉนดที่ดินของชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเก่า แล้วหน่วยงานรัฐได้อ้างสิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐ ทำให้ชาวบ้านกลายเป็นผู้บุกรุกอยู่



อาศัยในที่ดินที่เคยใช้ประโยชน์มาช้านาน ทำให้เกิดการอ้างสิทธิซ้ำซ้อนกันในที่ดินเขตโบราณสถาน และสิทธิยังมีความสลับซับซ้อนมากกว่านั้น ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการจับจองที่ดินมาแต่อดีต และมีการสืบทอดสิทธิในที่ดินมาจากบรรพบุรุษ และสิทธิความเป็นเครือญาติกันในกลุ่มชน เป็นต้น

การจัดการทรัพยากรในปัจจุบันของประเทศไทย ยังคงเลือกที่จะใช้ระบบการจัดการเชิงเดี่ยวมากกว่าระบบการจัดการเชิงซ้อน โดยยึดแต่หลักสิทธิเชิงเดี่ยวที่เน้นปัจเจกนิยม ซึ่งมีระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน และระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่ละเลยสิทธิของส่วนรวม เพราะเชื่อว่าจะให้ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์สูงสุด รัฐได้เข้าแทรกแซงการจัดการของชุมชน และมีบทบาทเหนือชุมชน โดยรัฐได้ใช้แนวคิดแบบระบบกรรมสิทธิ์เป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ ขณะที่แนวคิดของชุมชนในการจัดการทรัพยากรคือกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวม ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นตามแนวคิดของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2543ก,ข) ผลการศึกษาสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว พบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนแออัดที่มีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่มาช้านาน และได้อ้างสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชนแออัดที่อยู่ในเมืองเก่า กับนโยบายของรัฐในการปรับปรุงการใช้ที่ดินในเขตเมืองหรือการจัดระเบียบของที่อยู่อาศัย การจัดการชุมชนแออัด และนโยบายการอนุรักษ์โบราณสถานกับการอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมายของรัฐ เมื่อรัฐมีนโยบายในการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่เมืองเก่า ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งที่มีความรุนแรงมากขึ้น และชาวบ้านในชุมชนก็มีการตอบโต้อำนาจรัฐด้วยวิธีการที่รุนแรง

#### 6.2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐ ในการที่จะเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมหรือเพียงมีส่วนรับรู้เท่านั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับของการกระจายอำนาจของภาครัฐ โดยที่การกระจายอำนาจนั้นเป็นการถ่ายโอนหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นออกจากส่วนกลาง แต่ไม่ได้มอบอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการด้านต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ตามแนวคิดของ Fisher (2000) ในการศึกษาพบว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยหน่วยงานรัฐมีอำนาจและบทบาทในการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานตามกฎหมาย และมีสิทธิในการจัดการพื้นที่โบราณสถานเหนือกว่าสิทธิของชุมชนที่ได้อ้างสิทธิตามจารีตประเพณีของชุมชน เห็นได้จากการที่หน่วยงานรัฐได้นำโครงการหรือแผนงานอนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่าที่มุ่งเน้นการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยชาวบ้านไม่เคยรับรู้และไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบาย ตัดสินใจหรือวางแผน ในกระบวนการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน แต่ชาวบ้านมีหน้าที่เพียงรับฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานรัฐเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2546 กรมศิลปากรได้มอบสิทธิและอำนาจในการจัดการชุมชนในพื้นที่โบราณสถานให้กับชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครลำปาง ซึ่งได้รับโอนอำนาจในการจัดการพื้นที่โบราณสถาน โดยได้กำหนดแนวปฏิบัติที่เอื้อให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิและอำนาจในการจัดการพื้นที่โบราณสถานในชุมชนของตนได้ ดังปรากฏในยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และการพัฒนาพื้นที่เมืองเก่าของเทศบาลโดยระบุว่า *บุคคล* ซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมยอมมีสิทธิในอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่ปัญหาที่พบคือภาครัฐคือเทศบาลนครลำปาง ยังไม่ได้บัญญัติกฎหมายใด ๆ ที่สนับสนุนเจตนารมณ์ดังกล่าวเลย แม้ว่าในนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินออกไปสู่ระดับองค์กรส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ จะได้พยายามกำหนดแนวทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชน และเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นให้มีบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการโบราณสถานมากขึ้นก็ตาม และพบว่าเมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการพื้นที่โบราณสถานให้กับเทศบาลนครลำปางแล้ว เทศบาลก็ไม่ได้เข้าไปดำเนินการใด ๆ กับชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน และพบว่าการดำเนินงานของเทศบาลในการจัดการพื้นที่โบราณสถานนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากกรมศิลปากรเช่นเดิม ทำให้เทศบาลและชุมชนไม่สามารถดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานของชาวบ้านได้เอง และกรมศิลปากรก็ยังไม่ได้รับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการชุมชนแต่อย่างใด และมองว่าพื้นที่โบราณสถานเป็นที่ดินของรัฐ ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้ และเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนเช่นเดิม

ในช่วง ปี พ.ศ. 2547 – 2548 หน่วยงานรัฐได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่าได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนแออัดและการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยเน้นการสร้าง ความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และให้ชาวบ้านสามารถอยู่ร่วมกับโบราณสถานได้ต่อไป และส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทุกขั้นตอน โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้เสนอโครงการบ้านมั่นคงเข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยเริ่มจากการวางแผน ตัดสินใจร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนที่ประสบปัญหาในการอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ที่ไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยกลุ่มชาวบ้านต้องร่วมกันดำเนินงานเพื่อเสนอโครงการในการปรับปรุงชุมชน และนำโครงการที่ทำไปเสนอต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เพื่อขอสนับสนุนงบประมาณในการปรับปรุงชุมชน หลังจากได้รับงบประมาณแล้ว ชาวบ้านก็เริ่มดำเนินการตามแผนงานการปรับปรุงชุมชนในด้านต่าง ๆ ที่ชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น เช่น การปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชนของชาวบ้านในแต่ละครัวเรือน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่ามีความ

สำเร็จในระดับหนึ่ง โดยชาวบ้านได้รับผลประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการหลายด้าน สอดคล้องกับงานศึกษาของ สายันต์ ไพเราะจูจิตร (2546)

ในการศึกษารูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนจากการเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง ในรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบต่าง ๆ ได้แก่ การเสนอความคิดเห็น การวางแผนและการตัดสินใจ การปฏิบัติดำเนินงาน และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการเข้าร่วมโครงการ และการติดตามประเมินผล จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า โดยหน่วยงานรัฐส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ พบว่าหน่วยงานรัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายจากการไล่อพยพชุมชนแออัดมาเป็นการสร้างความมั่นคงในที่ดินเดิม โดยนำโครงการบ้านมั่นคงเข้ามาส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ ทำให้ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น และรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดที่มีผลต่อการคลี่คลายความขัดแย้งในชุมชน พบว่าการมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการอนุรักษ์เมืองเก่ามีผลต่อการคลี่คลายความขัดแย้งในชุมชนแออัดมากที่สุด และรองลงมาคือการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติดำเนินงานของชุมชน และการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น การร่วมวางแผนและการตัดสินใจ และการติดตามประเมินผล ตามลำดับ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Cohen and Uphoff (1980)

### 6.3 ข้อเสนอแนะ

งานศึกษาต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการครอบครองที่ดินในเขตโบราณสถานของชุมชนแออัด โดยเน้นการศึกษาในเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจสภาพสิทธิของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน และเพื่อแก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิ์ในที่ดินทับซ้อนกันระหว่างสิทธิของชุมชน ในการอ้างสิทธิ์ในที่ดินตามจารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชนในเขตเมืองเก่าและสิทธิของรัฐ ในการอ้างสิทธิ์ในการจัดการที่ดินตามกฎหมาย รวมทั้งประเด็นการจัดการชุมชนแออัดของหน่วยงานรัฐ ที่มีความลักลั่นทางด้านนโยบายในการจัดการชุมชนแออัด และประเด็นเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิชุมชน และความเป็นธรรมในการอยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถาน โดยต้องการมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม

ข้อเสนอแนะมีสองอย่าง คือข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ โดยหน่วยงานรัฐต้องมุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า จากเดิมที่มีภาครัฐเป็นศูนย์กลาง โดยเป็นการดำเนินการของหน่วยงานรัฐเพียงฝ่ายเดียว มาเป็นการจัดการโดยให้ความสำคัญกับการจัดการโดยชุมชน ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการปรับทัศนคติและวิธีการทำงาน และ

ยอมรับสิทธิชุมชนของชาวบ้าน ต้องให้ชาวบ้านเข้ามาช่วยคิด ต้องฟังชาวบ้านพูด และชุมชนก็ต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติและบทบาทของตนเอง โดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดการกับปัญหา และรับฟังความคิดเห็น และแผนงานการจัดการชุมชนแออัดด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชน เนื่องจากในอดีตชาวบ้านได้รวมตัวกันเคลื่อนไหวกัดค้านและต่อต้านอำนาจรัฐในการรื้อย้ายชุมชนออกจากโบราณสถาน โดยหน่วยงานรัฐได้บังคับใช้กฎหมายของรัฐ โดยที่ชาวบ้านเห็นว่าไม่เป็นธรรม และรัฐเองก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนจากการไล่รื้อมาเป็นการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม และแนวทางการคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐเอง โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการชุมชนในเขตโบราณสถานต้องมีการประสานงานกัน ในการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ และมีแนวคิดและนโยบายในการจัดการชุมชนแออัดที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะกรมศิลปากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการชุมชนและอนุรักษ์โบราณสถาน ต้องกำหนดแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน และต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะอย่างที่สอง คือข้อเสนอแนะทางวิชาการและข้อเสนอแนะต่อสังคม ในการศึกษาครั้งนี้นำเสนอพัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่ากับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุมชนเมืองลำปางในช่วงเวลาต่าง ๆ ตามเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้น ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 – 2548 โดยเน้นให้ความสำคัญกับความสลับซับซ้อนของสิทธิและความขัดแย้งในหลากหลายรูปแบบ ตลอดจนแนวทางในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา และพบว่าชุมชนได้ร่วมกันสร้างและบังคับใช้กฎกติกาในการจัดการที่ดินในชุมชนขึ้น เพื่อใช้ควบคุมและจัดระเบียบการใช้ที่ดินในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ซึ่งกฎกติกาดังกล่าววางอยู่บนหลักของการจัดการทรัพยากรเชิงซ้อน และเป็นการจัดการที่ดินในชุมชนเพื่อให้ชาวบ้านในชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และใช้เป็นข้อต่อรองกับหน่วยงานรัฐในการจัดการที่ดินในเขตโบราณสถาน เพื่อไม่ให้รัฐเข้าไปมีอำนาจในการจัดการที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียว