

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน บ้านทุ่งห้าป่าม่วง อำเภอแม่อิง จังหวัดเชียงใหม่ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 – 2555” ผู้วิจัยได้รวบรวมและค้นคว้าแนวคิด ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังรายละเอียดตามลำดับต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Property System)
- 2.2 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Relationship)
- 2.3 แนวคิดความขัดแย้งด้านทรัพยากร (Conflict Resources)
- 2.4 แนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement)
- 2.5 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)

2.1 แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Property System)

2.1.1 การก่อกำเนิดระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน (พ.ศ.2409-2444)

1) การก่อกำเนิดระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือที่ดิน

การยกเลิกระบบแรงงานในสมัยรัชการที่ 5 ส่งผลให้ทรัพยากรแรงงานไม่มีราคาหรือหมดความสำคัญลงเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ดินที่มีราคาและมีความสำคัญมากขึ้น จนทำให้รัฐที่ปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต้องสถาปนาอำนาจการจัดการและควบคุมเหนือทรัพยากรที่ดิน การขยายพื้นที่ปลูกข้าวเพื่อตอบสนองความต้องการในเชิงพาณิชย์ทำให้ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่า และเป็นสินค้าประเภทหนึ่ง ทั้งพระมหากษัตริย์ ขุนนาง และชาวนาชาวไร่รายย่อยต่างเข้าแข่งขันเพื่อครอบครองและควบคุมที่ดิน โดยเฉพาะบริเวณที่อยู่ในโครงการขุดคลอง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2393 เป็นต้นมาการขุดคลองมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะได้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในการครอบครองที่ดินสองฝั่งคลอง ความต้องการที่ดินที่เพิ่มขึ้น ส่งผลต่อมุมมองที่เปลี่ยนไปของประชาชนเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน โดยเริ่มเกิดต้องการในเอกสารสิทธิ์ตามแบบตะวันตก ทศนะหรือค่านิยมในที่ดินที่มีมูลค่านั้นได้เริ่มก่อตัวขึ้น

จริงๆ ในสมัยรัชการที่ 4 แล้วภายใต้การลงนามในสนธิสัญญาบาวริง รวมถึงการจัดโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นการจัดระบบที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทั้งหลายว่าเป็นของรัฐ รัฐต้องเป็นผู้ใช้ ผู้ควบคุม (เบญจพรหม ชินวัตร และคณะ, 2535:146)

แม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของประชาชนรวมทั้งชาวต่างประเทศในช่วงรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย รวมทั้งในทางกฎหมายก็เริ่มแสดงให้เห็นว่าสิทธิในที่ดินทำกินสามารถเปลี่ยนเป็นกรรมสิทธิ์ที่สามารถซื้อขายกันได้ แต่ทว่ารัฐบาลในขณะนั้นยังไม่ได้แก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองกรรมสิทธิ์อย่างเป็นทางการ ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทั้งระหว่างรัฐกับบุคคล และบุคคลกับบุคคล กระทั่งปี พ.ศ.2444 รัฐบาลได้ตั้งกรมที่ดินขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสำรวจที่ดิน การออกกฎหมายที่ดิน และการใช้เอกสารสิทธิในที่ดินตามระบบปัจเจกแบบตะวันตกที่มีความเป็นระบบมากขึ้น โดยมีการประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2445 ซึ่งเป็นการรวบรวมแก้ไข ปรับปรุงประกาศต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินที่ได้ออกใช้มาแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2443 ได้กำหนดเอกสารสิทธิส่วนบุคคลประเภทต่างๆ ได้แก่

(1) ตราแดง เป็นใบสำคัญสำหรับอนุญาตให้ทำนาบนที่ดิน มีอายุ 9 ปี และใช้เป็นคู่มือสำหรับเก็บอากรค่านาประเภทนาคูโค

(2) ตราจอง เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน และต้องใช้ที่ดินนั้นๆทำนาภายใน 3 ปี พ้นจากช่วงเวลานี้แล้วให้ขาดประโยชน์ในแผ่นดิน ตราจองมักใช้กับนาประเภทนาฟางลอย และเป็นคู่มือสำหรับเก็บอากรค่านาด้วย

(3) ใบเหยียบย่ำ เป็นใบอนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน กำหนดเป็นผู้ออกให้ต่างจาก 2 ประเภทแรก ที่ข้าหลวงกรมฯออกให้เพื่อใช้เก็บค่านา

(4) โฉนดสวน ข้าหลวงเดินสวนเป็นผู้ออก กำหนดอัตราค่าอากรสวนจากต้นไม้อายุ 3 ปีขึ้นไป

(5) โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญออกให้สำหรับที่สวนผลไม้ล้มลุก

(6) หนังสือสำคัญสำหรับที่ป่า เป็นหนังสือสำคัญกำกับที่อยู่อาศัยและที่ให้สร้างบ้านได้

นอกจากนั้น ยังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน การรังวัดที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนที่ดิน กรรมสิทธิ์ในที่ดิน การแก้ไขทะเบียนโฉนด การโอน การรับมรดก และกำหนดว่าผู้ถือเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การที่รัฐบาลตราประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2445 นับว่าเป็นรากฐานสำคัญในการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนเป็นครั้งแรก จากเดิมที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ต่อมาในช่วงหลังสมัยรัชการที่ 5 การให้ความ

ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลได้ดำเนินเรื่อยมาเห็นได้จาก การตราประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ.2475 พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ.2479 พระราชบัญญัติที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 กฎหมายเหล่านี้ตั้งอยู่บนหลักการของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ดินฉบับใหม่ในช่วงปลายสมัยรัชการที่ 5 ครอบคลุมเฉพาะที่ดินในกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่วนพื้นที่รอบนอกนั้นรัฐบาลยอมให้ชาวนาชาวไร่ จับจองที่ดินและตั้งหลักปักฐานได้โดยเสรี (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547:76-82)

2) การก่อกำเนิดระบบกรรมสิทธิ์รัฐเหนือที่ดิน

ข้อเรียกร้องสำคัญประการหนึ่งของประเทศยุโรปตะวันตกต่อรัฐบาลกรุงเทพฯ คือ การกำหนดเขตแดนของประเทศให้มีความชัดเจนและแน่นอน เนื่องจากในทัศนะของประเทศเหล่านี้มองว่าอาณาเขตที่แน่นอนเป็นส่วนหนึ่งของการสถาปนาอำนาจรัฐ แต่สำหรับรัฐบาลกรุงเทพฯ นั้น การแบ่งเขตเป็นเรื่องที่แปลกใหม่จึงไม่ได้ตอบสนองในทันที ยิ่งไปกว่านั้นบรรดาเจ้าเมืองและเจ้านายท้องถิ่นในเขตป่าเขาภาคเหนือที่มีรายได้จากการค้าถือว่าการขีดเส้นเขตแดนที่ชัดเจนจะก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้า จนถึง พ.ศ.2420 ในรัชการที่ 5 ทรงนำระบบรัฐที่มีเขตแดนชัดเจนเข้ามาแทนระบบการสร้างอำนาจทางการเมืองแบบหลวมๆ เพื่อขยายขอบข่ายการควบคุมเหนือพื้นที่ที่ขีดเส้นแดนไว้และป้องกันลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกเป็นกระบวนการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial Sovereignty) พร้อมกับกระบวนการสร้างอำนาจเหนือพื้นที่และตามมาด้วยการอ้างสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรในเขตแดนที่กำหนด

การเริ่มต้นกำหนดเขตแดนเพื่ออ้างสิทธิในการจัดการทรัพยากรที่ดินจึงเกิดขึ้น การเวนคืนที่ดินจากประชาชนเริ่มมีมากขึ้นภายใต้กระแสของการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ อาทิ การขุดคลอง การสร้างทางรถไฟ ฯลฯ อีกทั้งในส่วนต้นของร่างพระราชบัญญัติที่ดินซึ่งตราขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 เพื่อคลี่คลายข้อพิพาทสิทธิเหนือที่ดินของประชาชนแต่กลับสร้างความชอบธรรมให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินเพียงผู้เดียวดังที่ว่า “ลักษณะแลเหตุการณ์ของพระราชบัญญัติที่ดินนี้ 1) ความประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อจะได้จัดลักษณะที่ดิน คงให้เป็นที่อยู่แห่งพระเจ้าอยู่หัวแทบทั้งสิ้นผู้รับโอนตราสารหวงห้ามที่ดินไว้ว่าไยฤาทำการเพราะปลูก เป็นผู้ถือที่ดินมีอำนาจหวงห้าม และส่งต่อกันได้ในเวลาที่เสียอากรค่าที่เสมออยู่เท่านั้น ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน”

นอกจากที่ดิน ทรัพยากรประเภทที่รัฐสมบูรณาสิทธิราชย์ให้ความสำคัญคือพื้นที่ป่าซึ่งสัมพันธ์กับการขยายอำนาจของรัฐโดยเฉพาะเขตพระราชฐานทางภาคเหนือ เดิมอำนาจการควบคุมและจัดสรรประโยชน์ในทรัพยากรป่าเป็นของเจ้าผู้ครองนคร ผลประโยชน์จากการขอสัมปทานป่าของ

บริษัทประเทศตะวันตกจึงตกอยู่กับเจ้าผู้ครองนครมากกว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง ต่อมาเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ.2411 และการลงนามของรัฐบาลในสนธิสัญญาเชียงใหม่กับประเทศอังกฤษพร้อมกับการแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ประจำที่เชียงใหม่เพื่อดูแลการป่าไม้นั้น นับว่าเป็นการเข้าไปควบคุมการทำป่าไม้สักทางภาคเหนือของรัฐบาลกลางพร้อมทั้งยังสามารถลดทอนอำนาจของเจ้าผู้ครองเป็นการสถาปนาสิทธิและอำนาจเหนือทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547:83-88)

3) ระบบกรรมสิทธิ์และระบบการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นตามประเพณี

ระบบกรรมสิทธิ์และระบบการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นตามประเพณีของชุมชนท้องถิ่นมีลักษณะร่วมที่สำคัญบางประการ คือ

ประการแรก เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่รับรองโดยความสัมพันธ์ภายในชุมชน มากกว่าจะเป็นเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย กรณีภาคเหนือในการบุกเบิกจับจองที่ดิน เครือญาติจะรวมกลุ่มกันเข้าไปแผ้วถางตัดฟันต้นไม้แล้วทำให้เป็นที่นาสังเกตดูว่ามีรอยแผ้วถางหรือไม่ หรือหากมีต้นไม้อย่าง มะม่วง ขนุน ปลูกอยู่ก่อนแล้ว แสดงว่าเป็นที่บุกเบิกมีเจ้าของ ก็จะเลียงไปจับจองที่อื่น โดยการแผ้วถางแล้วปลูกต้นไม้เป็นเครื่องหมายในการจับจอง

ประการที่สอง ระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับสิทธิการใช้ประโยชน์มากกว่าสิทธิการถือครอง เช่น ในสังคมชาวนาภาคเหนือ เดิมนอกจากประธานของสิทธิไม่ใช่ปัจเจกบุคคลแต่เป็นครัวเรือน สิทธิครัวเรือนเหนือที่ดินไม่ใช่สิทธิการถือครองแต่เป็นสิทธิการใช้ประโยชน์ โดยชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและรับรองสิทธิการใช้ของครอบครัวหากครอบครัวใดเลิกใช้ที่ดินผืนใดที่ดินผืนนั้นก็จะตกเป็นของชุมชนหรือส่วนรวมเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนเข้ามาใช้ประโยชน์ต่อ

ประการที่สาม แม้ได้สิทธิการใช้ประโยชน์ส่วนบุคคล แต่การตัดสินใจว่าจะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างไร วิธีใด ไม่ได้ขึ้นเฉพาะอำนาจของปัจเจกบุคคลเพียงลำพัง หากแต่ขึ้นกับอำนาจของส่วนรวมในระดับต่างๆ ในสังคมชาวนาที่ลุ่มเขตลำพูน นอกจากกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของครัวเรือนไม่ใช่ของปัจเจกบุคคลตามที่ระบุในเอกสารสิทธิ์ของทางราชการ การที่สมาชิกครัวเรือนแต่ละรายจะใช้ที่ดินอย่างไรขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของครัวเรือนโดยรวมมิใช่เฉพาะสมาชิกรายนั้นๆ

ประการที่สี่ นอกจากระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ทรัพยากรท้องถิ่นส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน (Communal Property System) ซึ่งแม้จะถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวม (Common Property) ประเภทหนึ่ง แต่ก็ต่างจากทรัพย์สินส่วนรวมประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน

สาธารณะซึ่งทุกคนมีสิทธิใช้ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ เพราะระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชน ชุมชนเป็นทั้งผู้ใช้และผู้จัดการ

ประการที่ห้า ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมเหนือทรัพยากรท้องถิ่นมีลักษณะเป็นสถาบันทางสังคม เพราะการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้วางอยู่บนระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติสืบเนื่องกันมา เช่น ของหน้าหมู่บ้านเป็นมรดกตกทอดจาก ปู่-ย่า ตา-ยาย ซึ่งลูกหลานต้องร่วมกันรักษาและต้องใช้ประโยชน์ตามกฎหมายและประเพณีที่ตกลงกัน ซึ่งเน้นหลักประโยชน์ส่วนรวมและความเป็นธรรม

ประการที่หก ระบบกรรมสิทธิ์ประเภทต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด หากแต่ดำรงอยู่ร่วมกันหรือเหลื่อมซ้อนกันเสมอ ทรัพยากรประเภทหนึ่งๆ จึงมักมีระบบกรรมสิทธิ์หลายระบบดำรงอยู่ร่วมกันในเวลาเดียวกันหรือที่เรียกว่า สิทธิเชิงซ้อน ซึ่งหมายถึงการอยู่ร่วมกันของสิทธิของหน่วยสังคมหลายๆ หน่วยบนพื้นที่เดียวกัน เช่น ที่นาประกอบด้วยสิทธิปัจเจกในฐานะเป็นเจ้าของและสิทธิการใช้ถือเป็นสิทธิหน้าหมู่บ้านของชุมชน เจ้าของที่นามีสิทธิในต้นข้าว แต่สัตว์จำพวก ปลา หอย ปู ฯลฯ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในนาเป็นสิทธิหน้าหมู่บ้านที่สมาชิกในชุมชนรายอื่นสามารถจับได้

หลังจากสมัยรัชการที่ 5 เป็นต้นมารัฐได้นำแนวคิดการผูกขาดการจัดการทรัพยากรแบบตะวันตกที่ยอมรับเฉพาะทรัพย์สินของรัฐกับเอกชนมาใช้ เริ่มจากการอ้างสิทธิเหนือที่ดินเพื่อควบคุมพื้นที่ทั้งหมด และมอบที่ดินที่ไม่มีการถือครองให้อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ โดยเฉพาะการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืช พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 จากนั้นจึงเข้ายึดครองพื้นที่และทยอยตั้งหน่วยงานต่างๆ ก่อนจะทำการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การให้สัมปทานป่าแก่บริษัทเอกชน การจัดการป่าเศรษฐกิจ ฯลฯ หรือกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการคุ้มครองที่ดินของรัฐ (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547:14, 127-135)

การแบ่งช่วงเวลาของการก่อกำเนิดระบบกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินไว้ตั้งแต่ พ.ศ.2409-2444 นั้น เนื่องจากว่าในกระบวนการทางศาลได้ยอมรับว่า ใบเสร็จเสียภาษีแสดงถึงความเป็นเจ้าของที่นานั้นๆ หลังจากนั้นก็มีความพยายามเข้าครอบครองที่ดินในลักษณะส่วนบุคคลมากขึ้นและมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินปี พ.ศ.2438 ขณะเดียวกันรัฐก็ได้ขยายอำนาจการควบคุมระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในประเทศ เช่น การออกพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ.2411 ที่สำคัญคือ การจัดตั้งกรมป่าไม้ พ.ศ.2439 และการจัดตั้งกรมที่ดินขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ.2444 จึงกล่าวได้ว่า การก่อเกิดขึ้นของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยที่เห็นได้ชัดเจนและมีตราเป็น

กฎหมายคือ ในสมัยรัชการที่ 4 และรัชการที่ 5 ที่เรียกได้ว่าเป็นการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์อย่างเป็นทางการโดยมีการแบ่งแยกกันระหว่าง ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล อันเป็นรากฐานสำคัญของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยปัจจุบัน นอกจากนั้นพื้นที่ที่อำนาจรัฐยังเข้าไม่ถึงส่วนใหญ่คือพื้นที่นอกเขตกรุงเทพฯ รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถจับจองและบุกเบิกที่ดินได้อย่างเสรี โดยการอาศัยโครงสร้างของระบบกรรมสิทธิ์ตามประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา

2.1.2 การบุกเบิกที่ดินทำกิน

การถูกผูกขาดโดยรัฐบาลส่วนกลางในการเข้าควบคุมการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ในรูปของกฎหมายเป็นต้นว่า การตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คือการอ้างสิทธิยึดครองป่าไม้ทั้งหมดให้ตกเป็นของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ และแย่งสิทธิการใช้สอยและควบคุมดูแลรักษาทรัพยากรป่าของชุมชน ที่มีมาแต่เดิมไปจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐยังอนุญาตให้เอกชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง ดำเนินการขอสัมปทานไม้และตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้โดยมิได้มีการดูแลให้ปลูกทดแทนแต่อย่างใด นโยบายของรัฐในเรื่องป่ารวมทั้งการจัดการทรัพยากรด้านอื่นๆ มีความลึกลับขัดแย้งกันอยู่อย่างต่อเนื่องเช่นกรณีที่ดินที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตในภาคเกษตร เกษตรกรเป็นผู้บุกเบิกพื้นที่ป่าและได้รับการยกย่องว่าเป็นกระดูกสันหลังของชาติ ในฐานะที่เป็นผู้ผลิตพืชผลการเกษตรเพื่อส่งออกและเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติ รัฐไม่เคยหวงห้ามการใช้ประโยชน์จากป่า รวมทั้งยังสนับสนุนให้ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร ชาวบ้านจึงสามารถเข้าไปจับจองพื้นที่ในเขตป่าได้ค่อนข้างเสรี สำหรับแนวคิดของชาวบ้านต่อพื้นที่ป่านั้นคือ สิทธิเหนือที่ดินที่พวกเขาจับจองหรือบุกเบิกไว้กับการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นเป็นสิ่งเดียวกัน ผู้ใดที่เข้าไปจับจองแล้วไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินย่อมไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองได้

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ดินรัฐเริ่มใช้พระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ระบบกฎหมายของรัฐนั้นได้แย่งสิทธิครอบครองกับการใช้ประโยชน์ออกจากกันอย่างเด็ดขาด กล่าวคือรัฐอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ป่า ก่อนที่รัฐจะมีกำลังและความสามารถในการใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงประเด็นที่สำคัญคือ ระบบกฎหมายและการอ้างสิทธิของรัฐในลักษณะนี้ ขัดแย้งกับจารีตประเพณีของชาวนาชาวไร่ไทยที่เคยยึดถือปฏิบัติกันมาแต่ครั้งอดีต นั่นคือ การเป็นเจ้าของแต่ไม่ใช้ประโยชน์ กฎเกณฑ์ของรัฐกับประเพณีปฏิบัติของชาวบ้านจึงขัดแย้งกันมาตั้งแต่ต้น เมื่อรัฐอ้างกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของป่าทั้งหมด ประชาชนผู้บุกเบิกจึงกลับกลายเป็นผู้ถูกรุก

ในความเป็นจริงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ก็มิได้มีการใช้บังคับอย่างเคร่งครัดตั้งแต่เริ่มแรก กลับปล่อยให้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีลักษณะเรื้อรังมานาน ในพื้นที่ป่าสงวนหลายแห่งมีการจัดตั้งหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ มีทะเบียนบ้าน มีการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ มีโรงเรียน โดยรวมแล้วมีลักษณะของความเป็นชุมชนชัดเจน ก็เท่ากับว่าเป็นการยอมรับการดำรงอยู่ของชาวบ้านและชุมชนอย่างชอบธรรมแต่กลับเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย (ยศ สันตสมบัติ, 2534:ก-ง)

2.1.3 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปที่ดินนั้นสืบเนื่องมาจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม นอกจากนั้นภาวะการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเพิ่มมากขึ้น แต่ราคาเฉลี่ยของผลผลิตทางการเกษตรกลับตกต่ำ โดยนโยบายของรัฐที่ผ่านมาเน้นให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในเขตเมืองมากกว่าภาคเกษตรกรรมส่งผลให้รายได้ของเกษตรกรตกต่ำและขาดเสถียรภาพตามไปด้วย เกษตรกรจึงต้องทนต่อสู้กับความยากจนโดยการเข้าไปบุกเบิกจับจองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจึงก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การขาดความมั่นคงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ การขาดบริการสาธารณะ การขาดสินเชื่อเพื่อการผลิต และการครองชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ล้วนมีอิทธิพลต่อการผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินขึ้นในประเทศไทย (สุทธิพร จิระพันธุ์, 2554:16, 24)

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเกิดจากผลพวงของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยรัฐนำที่ดินของรัฐที่จัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม โดยเกษตรกรที่กล่าวถึงคือ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก บุคคลผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาด้านเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง

ที่ดินที่นำมาปฏิรูปนั้น สามารถแบ่งประเภทได้ดังนี้

- 1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น
- 2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ โดยความยินยอมจากกระทรวงการคลัง

3) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประกาศอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอนุมติของคณะรัฐมนตรี

เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันจะได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ในเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับปลูกพืชหรือไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเลี้ยงสัตว์ใหญ่ เจ้าของที่ดินแต่ละรายอาจเก็บที่ดินไว้เป็นของตนเองได้ในส่วนที่ไม่เกิน 20 ไร่ สำหรับส่วนที่เกิน 20 ไร่นั้น ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อหรือเวนคืนมาจากเจ้าของที่ดิน สิทธิในที่ดินของผู้ที่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. คือ สิทธิเช่า เช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ โดยไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนี้ไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น (สุทธิพร จีระพันธุ์, 2534:34-38) เจตนาของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในการกำหนดการครอบครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ เพราะต้องการเวนคืนที่ดินเอกชนซึ่งถือครองเกิน 50 ไร่ กระทั่งปี พ.ศ. 2540 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่สามารถเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อนำมาแจกแก่เกษตรกรได้ (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547:141)

2.1.4 จากงานศึกษาเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ปรากฏในเอกสารทางวิชาการสามารถจำแนกแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินออกเป็น 3 แบบ ดังนี้

1) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ (state property system) ทรัพย์สินของรัฐที่รัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐดูแลหรือให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด คำว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐหรือที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ให้ความหมายว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ โดยพอจะแบ่งที่ดินของรัฐออกได้เป็นสองประเภทคือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดากับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(1) ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้เช่นเดียวกับเอกชน โดยทั่วไปหมายถึงที่ราชพัสดุซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และยังรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินของกรมธนารักษ์ให้เอกชนเช่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของทางราชการ เป็นต้น แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อผลประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ให้สำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ใช้บังคับ มีผลให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ สิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อาจโอนกันได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อาทิ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร สำนักงานการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ (ปรีชา พรหมเพชร, 2541:15-16)

2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนหรือส่วนบุคคล (Private Property System) ซึ่ง ประสิทธิ์ แสนศิริ (2504:13-14) ได้ให้ความหมาย กรรมสิทธิ์ในลักษณะนี้ไว้ว่า ทรัพย์สินชนิดหนึ่งอันแสดงถึงความเป็นเจ้าของแห่งทรัพย์สินหรืออำนาจชนิดหนึ่งที่บุคคลมีอยู่เหนือทรัพย์สินนั้น และเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิต่างๆ ตั้งแต่แต่สิทธิครอบครองและยึดถือ สิทธิใช้สอยและได้มาซึ่งดอกผล สิทธิจำหน่ายหรือโอน สิทธิตามเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือได้ และขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย โดยลักษณะของกรรมสิทธิ์ที่สำคัญคือ (1) เป็นสิทธิเด็ดขาด (2) ก่อให้เกิดอำนาจหากันโดยเฉพาะ และ (3) เป็นสิทธิที่คงอยู่ตลอดไป หรือมีลักษณะโดยแท้สรุปได้ว่า กรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการใช้และการได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินต่างๆ และเป็นการสร้างหลักประกันว่าปัจเจกบุคคลจะสามารถกีดกันบุคคลอื่นๆ ออกจากการใช้หรือรับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น

ดังนั้น ที่ดินของเอกชนจึงหมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง (วรวิทย์ เทพทอง, 2550:9-10)

(1) ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน อาทิ โฉนดที่ดิน (น.ส. 4) โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

(2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 ได้บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือ ทรัพย์สิน โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง” ดังนั้น สิทธิครอบครองจึงหมายถึง สิทธิในการยึดถือหรือครอบครองทรัพย์สิน โดยเจตนาจะยึดถือหรือ

ครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งตน การวินิจฉัยว่าสิทธิครอบครองจะเกิดขึ้นได้อย่างไรนั้น ต้องวินิจฉัยตามเหตุการณ์ข้อเท็จจริงในกริยายืดถือ อันเป็นการแสดงซึ่งเจตนาจะยึดถือเอาไว้เพื่อตน

อย่างไรก็ตาม สิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 นั้น ต้องหมายความว่าสิทธิในการครอบครองที่ดินในลักษณะที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วย ไม่ใช่ครอบครองในลักษณะที่เป็นเพียงผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดิน หรือผู้ทรงสิทธิอาศัย ที่ดินที่มีสิทธิครอบครองจึงหมายถึง ที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างอื่น อาทิ ที่ดินที่มีเพียงใบเหี้ยยบ่า ตราจองที่เป็นใบอนุญาต ใบจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือแสดงการทำประโยชน์หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และยักรวม ถึงที่ดินที่ราษฎรได้เข้าไปครอบครองโดยพลการซึ่งไม่มีหนังสือที่เป็นเอกสารสิทธิ์สำหรับที่ดินนั้นด้วย (วรวิฑูร เทพทอง, 2550:17)

3.) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน (Communal Property System) แบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และส่วนที่สองมีที่มาจากจารีตประเพณีตามระบบชุมชน

(1) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนที่ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 ส่วนที่ 12 ว่าด้วยเรื่อง สิทธิชุมชน มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

และมาตรา 67 วรรคท้าย สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็เพื่อสนับสนุนส่งเสริมบทบาทท้องถิ่นของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิชุมชนของ ชส สันตสมบัติ (2546:85) ที่เน้นให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าการถือครองในลักษณะของการใช้ประโยชน์ส่วนตน อันเป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์ซึ่งดำรงควบคู่กับการดูแลรักษา อันเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนแต่เดิม ทั้งเป็นการเปิดโอกาสและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดวิถีชีวิตและทางเลือกของตนเอง และยังเป็นมาตรการสำคัญที่นำไปสู่การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และคามทรศนะของเสน่ห์ จามริก (2540:14) เกี่ยวกับหลักการสิทธิของกลุ่มหรือของชุมชนยังช่วยสนับสนุนและตอกย้ำในหลักการข้างต้น โดยหลักการสิทธิของกลุ่มหรือของชุมชนของ เสน่ห์ จามริก คือ สิทธิร่วมเหนือทรัพยากรชุมชน ดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติเป็นสิทธิประเพณีของชุมชนในการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน เพราะชุมชนท้องถิ่นจะอยู่รอดและพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืน และมีศักดิ์ศรีได้ จำเป็นต้องมีสิทธิพื้นฐานในการใช้และดูแลทรัพยากรอย่างยั่งยืน

จะเห็นได้ว่า แนวคิดสิทธิชุมชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 และสิทธิชุมชนตามแนวคิดของ ยศ สันตสมบัติ และเสน่ห์ จามริก นั้น ได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทในระดับชุมชนท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ใช้ประโยชน์ และดูแลรักษาทรัพยากรภายในชุมชนด้วยตนเองอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มาจากจารีตประเพณีตามระบบชุมชน ยศ สันตสมบัติ (2543:135) ให้ความเห็นว่า ชุมชนชนบทของไทยตั้งแต่เมื่อครั้งอดีตจวบจนปัจจุบัน มีกฎเกณฑ์และจารีตประเพณีดั้งเดิมเกี่ยวกับสิทธิประเภทต่างๆ ในการถือครองที่ดิน ทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในมั่งราชศาสตร์ของทางภาคเหนือ ซึ่งยศ สันตสมบัติ (อ้างใน วิวัฒน์ คติธรรมนิธย์, 2536:43) เรียกระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทนี้ว่า “กรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน” เป็นสิทธิการใช้ประโยชน์ ควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษา และเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาแต่เดิม อันเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมของชุมชน เนื่องจากมีการจัดการโดยชุมชน ในขณะที่อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2543:44) ให้ความเห็นต่อหลักการข้างต้นว่า เป็น “ระบบกรรมสิทธิ์หน้าหมู” หรือ “สิทธิหน้าหมู” ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิการใช้มากกว่าความเป็นเจ้าของ อันเป็นระบบความมั่นคงดั้งเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจชุมชนและระบบเครือญาติมากกว่าปัจเจกบุคคล ซึ่งทั้งสองท่านมีความเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการทรัพยากรที่ดินภายในชุมชนร่วมกัน โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ “สิทธิการใช้ประโยชน์ร่วมกัน” ของชุมชนมากกว่าการถือครองทรัพย์สินตามระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนหรือปัจเจกบุคคล

กล่าวได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในช่วงเวลาที่ผ่านมา นั้น มีลักษณะเน้นไปที่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและเอกชนเพียงฝ่ายเดียวในการจัดการการถือครองที่ดิน และจากที่มีการนำเอาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและเอกชนเข้ามาจัดการการใช้ที่ดินอย่างจริงจัง หลายพื้นที่เกิดความขัดแย้งขึ้น ขณะเดียวกันแม้จะมีการกล่าวถึงเกี่ยวกับสิทธิตามระบบจารีตประเพณีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มีความชัดเจนมากนัก กระทั่งมีการกล่าวถึงเรื่อง “สิทธิชุมชน” ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 กระแสความตื่นตัวเกี่ยวกับเรื่องสิทธิชุมชนเริ่มปรากฏชัดในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนที่ยังไม่มีเอกสารการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย การที่กฎหมายเปิดพื้นที่ให้กับสิทธิชุมชนเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดแนวคิดการจัดการที่ดินโดยชุมชนที่เรียกว่า “โฉนดชุมชน” ที่ให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแลรักษา บริหารจัดการในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน อย่างน้อยก็เป็นการหาทางออกให้กับปัญหาเกี่ยวกับการต่อสู้อ้างสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน แม้จะเกิดกระบวนการพิสูจน์สิทธิขึ้น โดยรัฐแต่ก็ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่พิพาท

2.1.5 นโยบายการออกโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้บัญญัติในมาตรา 85 ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ ... (2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ และเหมาะสมแก่การเกษตร”

ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวมีรายงานวิจัยโครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดการออกโฉนดชุมชน หรือเอกสารสิทธิชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงและรับรองให้กับประชาชนส่วนใหญ่ที่ถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐภายใต้การกำกับของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่และการผลิตที่ยั่งยืน แทนที่จะรับใช้ทรัพยากรให้มากที่สุดเพราะความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน ภาครัฐเองสามารถลดภาระการจัดการดูแลประชาชนลง เนื่องจากภาระดังกล่าวได้มอบให้กับชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลกันเอง รัฐจึงสามารถใช้คนน้อยลง และปรับบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้กำกับดูแลชุมชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553

นอกจากนั้น ชุมชนที่ได้รับสิทธิเหนือที่ดินจะทำหน้าที่ในการดูแลรักษาและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ข้างเคียง เพราะอาจได้รับผลกระทบในการใช้ที่ดินของตน เช่น แหล่งต้นน้ำลำธารหรือป่าชุมชน เป็นต้น จึงเป็นที่มาของกรอบแนวความคิดในการดำเนินนโยบาย “โฉนดชุมชน” ในรัฐบาลยุคของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายในประเด็นเกี่ยวกับโฉนดชุมชนต่อรัฐสภาเมื่อ วันที่ 30 ธันวาคม 2551 ไว้ว่า “... จัดหาที่ดินทำกินให้เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของ

รัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปแบบของนิคมการเกษตร...” (สำนักงานโฉนดชุมชน: 2553)

จากแนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผู้วิจัยได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการวิเคราะห์ลักษณะของความแตกต่างในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งห้าป่าม่วง อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ที่นำมาสู่ความขัดแย้ง แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐนั้นยึดตามหลักฐานเชิงเอกสารทั้งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2483, พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ปี พ.ศ.2483 และการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงปี พ.ศ.2500 จากเอกสารดังกล่าวที่ดินบ้านทุ่งห้าป่าม่วงตามแนวคิดของรัฐจึงเป็น “ที่ราชพัสดุ” ซึ่งกรมธนารักษ์มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์จึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินบ้านทุ่งห้าป่าม่วงโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย ดังนั้น โดยหลักการของกรมธนารักษ์แล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนบ้านทุ่งห้าป่าม่วงจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์เท่านั้น ส่วนประชาชนมีความคิดว่าตนเองมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทโดยสมบูรณ์เช่นกัน เนื่องจากมีความเชื่อร่วมและมีความต่อเนื่องทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมโดยการสืบทอดและการอาศัยอยู่มานาน อันเป็นสิทธิที่มีรากฐานมาจากจารีตประเพณีตามระบบชุมชน ความแตกต่างทางความคิดเกี่ยวกับแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ของทั้งสองฝ่ายได้นำไปสู่ความขัดแย้งและส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาชนบ้านทุ่งห้าป่าม่วงเรื่อยมา

2.2 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Relationship)

อนุสรณ์ ลีมนาน (2542:9) กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมโดยทั่วไปมีลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจอยู่เสมอ ในสังคมสมัยใหม่ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะแสดงออกในรูปของอำนาจด้านนโยบาย นั่นคือ ในด้านหนึ่งรัฐจะอ้างอำนาจตามกฎหมาย (Authority) ผูกขาดการกำหนด และบังคับใช้นโยบายที่มีผลกระทบต่อสังคม ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มในสังคมก็พยายามที่จะอาศัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างกัน รวมทั้งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตนเป็นพลังอำนาจในการผลักดันหรือต่อรองกับรัฐ ให้ดำเนินนโยบายจัดระเบียบสังคมที่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2533:33 - 40) อธิบายรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1) รัฐล้อมสังคม มีการแบ่งลักษณะย่อยออกเป็นสองส่วนด้วยกัน ส่วนแรก แขนกลางของอำนาจ มีการรวมศูนย์อำนาจที่ชัดเจนทั้งอำนาจทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ศูนย์อำนาจมีกลไกทั้งทางด้านการบังคับบัญชาและด้านอุดมการณ์ มีการแสวงหาทรัพยากรเข้ามาสนับสนุนกลไกอย่างต่อเนื่อง และ ส่วนที่สอง ส่วนรอบนอก ต้องการความปลอดภัยในชีวิต ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากรน้อย และมีระบบความคิด ความเชื่อ ขนบประเพณี ตลอดจนวิถีชีวิตที่เรียบง่าย ที่สำคัญคือ มีลักษณะอยู่อย่างไม่เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบกับชุมชนกลุ่มอิทธิพลและอำนาจของศูนย์กลาง

ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์อำนาจกลางกับชุมชนรอบนอกในสังคมคือ รูปแบบของความสัมพันธ์แบบ “รัฐล้อมสังคม” อำนาจที่เป็นศูนย์กลางเป็นทั้งแกนกลางทางการเมือง-การปกครอง รวมถึงแกนของสังคมด้วยการล่มสลายของศูนย์กลางจึงเป็นการล่มสลายของสังคม ซึ่งเป็นกรณีสุดโต่งของรูปแบบรัฐล้อมสังคม อำนาจจากศูนย์กลางจะเป็นผู้กำหนดบทบาทของคนทุกประเภทในสังคม รวมถึงการกำหนดคุณค่าและความดีงามด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่า การที่รัฐล้อมสังคมนั้นส่วนต่างๆ ของสังคมจะมีการติดต่อสัมพันธ์กับอำนาจรัฐอย่างสม่ำเสมอหรือถูกกดดันจากศูนย์กลางอยู่ตลอดเวลา ส่วนที่อยู่ห่างไกลออกไปอาจมีอันตรกิริยา (Interaction) กับอำนาจรัฐน้อยมาก

2) สังคมล้อมรัฐ แม้ว่ารัฐจะมีกลไกอำนาจอยู่แต่ก็มีใช้กลไกที่มี “อำนาจเหนือสังคม” หากอยู่ภายใต้อำนาจของเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมที่สามารถผลักดันให้รัฐเปลี่ยนแปลงเหตุผลและโครงสร้างดั้งเดิมให้เป็นเหตุผลและโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายและความต้องการของกลุ่มในสังคมได้ จึงจะเรียกว่า “สังคมล้อมรัฐ” หมายถึงการที่พลังนอกกลไกอำนาจรัฐ เป็นพลังที่นำการเปลี่ยนแปลงภายในสังคม กระทั่งพลังที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลงนั้นส่วนหนึ่งได้เข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐ โดยมีพันธมิตรร่วมจากกลุ่มทางสังคมต่างๆ ซึ่งได้แปรสภาพเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมาย นโยบาย หรือผลประโยชน์ที่ชัดเจน มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นระบบ มีทรัพยากรที่นำมาใช้เพื่อแสวงหาอิทธิพลและอำนาจในทางการเมือง มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างกันเองและกับประชาชน

ตัวแบบ “สังคมล้อมรัฐ” หมายถึงบางกลุ่มที่มีลักษณะเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ (Strategic Groups) อาจมีลักษณะทางชนชั้นหรือไม่เป็นชนชั้นก็ได้ อาจเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มปัญญาชน และนิสิตนักศึกษา กลุ่มยุทธศาสตร์ที่เข้มแข็งสามารถล้อมรัฐได้นั้นหมายถึง ความสามารถที่จะต้านพลังกดดันและแรงควบคุมของกลไกรัฐได้ด้วย จึงจะสามารถใช้อิทธิพลและอำนาจกำหนดให้กลไกอำนาจรัฐดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายอันหลากหลายของกลุ่มเหล่านี้ได้ กล่าวโดยสรุป “สังคมล้อมรัฐ” จึงมีลักษณะที่ทำให้รัฐและกลไกของรัฐเป็นกลางหรือเป็นเครื่องมือของสังคมมากกว่าที่รัฐและกลไก

ของรัฐเป็นฝ่ายนำ ทั้งนี้ได้หมายความว่ารัฐและกลไกของรัฐจะไม่มีบทบาทเลย แต่เป็นเพียงบทบาทรองไม่ใช่บทบาทหลักในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม

3) สังคมร่วมรัฐ เป็นการอธิบายสภาพการณ์ภายหลังที่สังคมพัฒนาไปอีกระดับหนึ่งแล้ว กล่าวคือ หลังจากที่ได้มีกลุ่มยุทธศาสตร์เกิดขึ้นภายในสังคมและผ่านสภาพสังคมล้อมรัฐไปแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ พหุประชาธิปไตย (Polyarchy) ที่กลุ่มยุทธศาสตร์มีอำนาจมากนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีรากฐานอยู่ที่การมีส่วนร่วมและความสามารถในการเข้าถึงอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย นับวันระบอบประชาธิปไตยกลับปล่อยให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่ขาดอิทธิพลและอำนาจถอยห่างจากความเกี่ยวข้องกับอำนาจ และมีได้มีส่วนร่วมในทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างเต็มที่ แต่ขาดการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมนี้สามารถหยิบยกรมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในพื้นที่กรณีศึกษา โดยใช้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมทั้ง 3 รูปแบบข้างต้นเป็นหลักสำคัญในการประกอบการวิเคราะห์ผ่านเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่บ้านทุ่งห้าป่าม่วง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 – 2555 จากการที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดข้อเสนอและบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว ทั้งการฟ้องร้องดำเนินคดีกับประชาชนโดยเฉพาะแกนนำในการเคลื่อนไหวทางสังคม และการเสนอให้ประชาชนเช่าที่ดินพิพาทกับกรมธนารักษ์ ส่วนประชาชนแม้จะมีการแสดงออกทางพฤติกรรมผ่านการเคลื่อนไหวทางสังคมแต่การเคลื่อนไหวดังกล่าวแทบไม่มีพลังอำนาจในการต่อรองกับรัฐได้เลย นอกจากการสร้างมวลชนเพื่อกดดันเจ้าหน้าที่บังคับคดีในระดับพื้นที่เท่านั้น ดังนั้นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งห้าป่าม่วงจึงเป็นลักษณะแบบ “รัฐล้อมสังคม” ซึ่งเป็นลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ถูกผูกขาดและกำหนดโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว รัฐจึงเป็นแกนกลางของอำนาจที่ควบคุมประชาชนซึ่งเป็นส่วนรอบนอกอย่างเบ็ดเสร็จ

2.3 แนวคิดความขัดแย้งด้านทรัพยากร (Conflict Resources)

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2555:51) ได้กล่าวว่า ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ที่รับรู้ได้โดยทั่วไปเกี่ยวกับกรณีการใช้ทรัพยากรที่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีจำนวนมากกว่า 1,000 กรณีต่อปี และที่ไม่ปรากฏผ่านสื่อมีจำนวนมากกว่า 10,000 กรณี ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการที่สังคมได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในหลายๆ ด้าน ทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร อาชีพที่หลากหลายและสภาพการณ์ต่างๆ ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สังคมไทยมีความ

สลับซับซ้อนและเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเพิ่มมากขึ้น กลไกทางสังคมในการระงับความขัดแย้ง เช่น ขนบประเพณีที่มีมาแต่เดิมใช้ไม่ได้ผลปัญหาต่างๆเกี่ยวกับทรัพยากรจึงทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในเชิงปริมาณและการนำความรุนแรงเข้ามาใช้แก้ปัญหา

2.3.1 ความหมายของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่มีใครปรารถนา แต่ก็เป็นที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ トラบโดที่มนุษย์ยังมีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม เมื่อไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากความขัดแย้งได้ จึงควรจะต้องรู้จักและเข้าใจความขัดแย้ง เพื่อแปลงสภาพความขัดแย้งให้เป็นประโยชน์ คำว่า “ความขัดแย้ง” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การไม่ลงรอยกัน อีกทั้งยังให้ความหมายคำว่า “ขัด” หมายถึง ไม่ทำตาม ฝ่าฝืน ขืนไว้ และให้ความหมายของคำว่า “แย้ง” ว่า ไม่ตรงหรือลงรอยเดียวกัน ดันไว้ ทานไว้ การกระทำที่ไปด้วยกันไม่ได้ในลักษณะตรงกันข้าม และการกระทำที่ไม่เหมือนกัน ในทางสังคมวิทยานั้น “ความขัดแย้ง” หมายถึงการปะทะสังสรรค์ทางสังคมแบบหนึ่ง ที่มุ่งทำลายบุคคลหรือกลุ่มฝ่ายตรงข้าม ความขัดแย้งกันนั้นเกิดจากความไม่ลงรอยกัน ในเรื่องของความคิดเห็น ผลประโยชน์ หรือวิถีชีวิตที่เข้ากันไม่ได้ (อุทัย หิรัญโต, 2522:63)

ขณะเดียวกันก็มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความขัดแย้ง” ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

คาร์ล มากซ์ (จาเมรี พัททชัยวงศ์, 2529:86) ได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับความขัดแย้งโดยเชื่อว่าจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งมาจากเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม มากซ์ เชื่อว่าความขัดแย้งเป็นสภาพปกติของสังคมเป็นแกนกลางของเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์

Max Weber (1968:38) ได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับความขัดแย้งโดยเชื่อว่าความขัดแย้งมีจุดเริ่มต้นจากการขัดกันผลประโยชน์เนื่องมาจากการมีทรัพยากรจำกัดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคม ไม่มีสังคมใดจะพ้นไปจากการแตกแยกและการเปลี่ยนแปลง โดยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งหลายไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การต่อสู้กัน

มอสคา (Mosca อังโน เสริมศักดิ์ วิทยาลัย, 2534:33) ได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับความขัดแย้งไว้ว่า ความขัดแย้งเป็นของปกติที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ความขัดแย้งจำเป็นต่อการสร้างความก้าวหน้า และเป็นระเบียบของสังคม ความขัดแย้งที่สำคัญที่สุดในสังคมคือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจ

Andrew J. Dubrin (1997:257) ให้ความหมายว่า ความขัดแย้งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ที่ไปด้วยกัน ไม่ได้ระหว่างสองฝ่าย จนนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่เป็นการต่อต้านหรือศัตรูกัน

ลิเคิร์ต (Likert อ้างใน ทวีบุรณ หอมเย็น, 2534:79) ให้ความหมายของ “ความขัดแย้ง” ว่าเป็น การดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้บรรลุตามความปรารถนาของบุคคล ความขัดแย้งมักจะก่อให้เกิดความเป็นศัตรูระหว่างกัน เพราะเหตุว่า จะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งสูญเสียผลประโยชน์

Helligel (1993:580) ให้ความหมายของ “ความขัดแย้ง” ว่า สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้เหตุผลไม่ตรงกันในเรื่อง การตั้งความมุ่งหวัง การยอมรับนับถือ เป็นลักษณะ การต่อต้านที่มาจากความไม่เห็นด้วยในด้านความคิดหรืออารมณ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน หรือองค์การที่เกี่ยวข้อง และสถานการณ์นี้นำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

สำหรับนักวิชาการไทยได้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้เช่นกัน ดังนี้

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2545:17) ได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับความขัดแย้ง โดยชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ ที่อาจเกิดขึ้นได้แม้กระทั่งต่อตนเองและผู้อื่น อาจเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล หรือระหว่างกลุ่มบุคคล ทั้งภายในองค์การเดียวกันและระหว่างองค์การ ความขัดแย้งอาจเกิดจากแนวความคิดในเรื่องวิธีการและเป้าหมายที่แตกต่างกัน รวมทั้งความพยายามที่จะเอาชนะหรือขัดขวางผู้อื่นมิให้กระทำในสิ่งที่แตกต่างจากความคิดเห็นของตนหรือกลุ่มตน ความขัดแย้งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายสูงสุดต่อองค์การคือ ความขัดแย้งที่เกิดจากผลประโยชน์ส่วนตนต่างจากผลประโยชน์องค์การ

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2531:116) กล่าวถึงความขัดแย้งไว้ว่า เป็นแบบแผนของการปฏิสัมพันธ์ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่ลงรอยกันของการแบ่งสรรทรัพยากร ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534:10) มีพื้นฐานความเชื่อเกี่ยวกับความขัดแย้งอยู่ 3 ประการ

ประการแรก ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ประการที่สอง ผู้นำที่ทรบและเข้าใจความขัดแย้ง ย่อมสามารถที่จะเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นความสร้างสรรค์ และเป็นประโยชน์ได้

ประการที่สาม บุคคลที่รู้จักและเข้าใจความขัดแย้ง ย่อมจะได้เปรียบและได้ประโยชน์จากความขัดแย้งมากกว่าบุคคลที่ไม่รู้จักและไม่เข้าใจความขัดแย้ง

การศึกษาความหมายของความขัดแย้งจากนักวิชาที่ได้หยิบยกไว้ข้างต้น จะทำให้ทราบถึงความแตกต่างหลากหลายจากมุมมองของนักวิชาการที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อีกทั้งเข้าใจถึงบริบทของความขัดแย้งที่เหมือนหรือแตกต่างกันได้อย่างชัดเจนขึ้น และจะนำไปสู่การศึกษาถึงส่วนต่างๆ

ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น จากความหมายและทัศนะเกี่ยวกับความขัดแย้งดังที่ได้หยิบยกมาจากนักคิดต่างประเทศและนักคิดในสังคมไทยที่มีทั้งเหมือนและแตกต่างกันนั้นสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า

นักวิชาการกลุ่มแรก มองว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้หรือกล่าวว่าเป็นสภาพปกติของสังคมหรือเป็นธรรมชาติของมนุษย์

นักวิชาการกลุ่มที่สอง มองว่าความขัดแย้งจะนำไปสู่การเกิดความก้าวหน้า สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์

นักวิชาการกลุ่มที่สาม มองว่าความขัดแย้งมีสาเหตุมาจากความต้องการในการครอบครองหรือแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือแย่งชิงสิ่งของอันเดียวกัน หรือมีเหตุผล ความคิด ค่านิยม ที่แตกต่างกัน หรือเป็นเรื่องของจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน ซึ่งในประเด็นนี้ มาร์ก มองว่าความขัดแย้งมีสาเหตุมาจากเรื่องของเศรษฐกิจเท่านั้นและความขัดแย้งทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมในลำดับต่อไป ส่วน มอสคา ได้มุ่งให้ความสำคัญของความขัดแย้งในสังคมไปที่ความขัดแย้งเกี่ยวกับ “อำนาจ”

นักวิชาการกลุ่มที่สี่ มองว่าความขัดแย้งจะนำไปสู่การต่อสู้ การปะทะ ทำให้ฝ่ายตรงข้ามสูญเสียผลประโยชน์ ซึ่งเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ในเชิงต่อต้านและเป็นปฏิปักษ์หรือศัตรูต่อกันตรงข้ามกับ แมกซ์ เวเบอร์ ที่มองว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งหลายไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การต่อสู้กัน

จะเห็นได้ว่าจากความหมายของความขัดแย้งที่ได้หยิบยกมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของสังคมในลักษณะของความขัดแย้ง โดยมีจุดเริ่มต้นจากมนุษย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีความคิดเห็น เหตุผล อุดมการณ์ ผลประโยชน์ที่แตกต่างกันและมีความต้องการในการครอบครองสิ่งของอันเดียวกันหรือแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อันนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด และความขัดแย้งเช่นนี้ได้กลายเป็นเรื่องปกติของสังคมที่เกิดขึ้นและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

2.3.2 สาเหตุของความขัดแย้งด้านทรัพยากร

สาเหตุของความขัดแย้งด้านทรัพยากรในสังคมไทยนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ เริ่มจากการเติบโตและการขยายตัวของเศรษฐกิจที่นำไปสู่การขยายพื้นที่การเพาะปลูก ซึ่งส่งผลต่อปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า เพื่อบุกเบิกพื้นที่เพื่อทำไร่ทำนาและทำให้เกิดความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อม จนเป็นเหตุให้ภาครัฐอ้างเหตุผลความชอบธรรมในการสร้างมาตรการด้านกฎหมายเพื่อควบคุมพื้นที่ สุดท้ายก็นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนและระหว่างรัฐกับประชาชน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2546:32)

หากจะถือเอาตามนิยามความขัดแย้ง ก็สามารถกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตระหนักว่าเกิดความแตกต่างในผลประโยชน์และการแบ่งสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด คอบบ์ และเอลเดอร์ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2531:118-119) กล่าวว่าจุดเริ่มแรกของความขัดแย้งคือการสร้างประเด็นของความขัดแย้งขึ้น สาเหตุของการสร้างประเด็นความขัดแย้งขึ้นมี 3 ประการ

ประการแรก กลุ่มบุคคลเกิดความรู้สึกว่าตน “ไม่ได้รับความเป็นธรรม” เป็นผู้สร้างประเด็นขึ้น ทั้งนี้เพื่อจะปรับสถานการณ์ให้เป็นธรรมขึ้น ดังเช่น การเรียกร้องค่าแรงขั้นต่ำ

ประการที่สอง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมุ่งที่จะสร้างความก้าวหน้าหรือความมีชื่อเสียงให้กับตนเอง

ประการที่สาม ประเด็นอาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันเช่น การจู่โจมทำให้เกิดความวุ่นวาย การเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการค้นพบทางเทคโนโลยี

2.3.3 ลักษณะของความขัดแย้งด้านทรัพยากร

ประเด็นปัญหาสำคัญในการจัดการทรัพยากรของชุมชนแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543:24/1-24/5, 24/7)

ประเด็นแรก ความเข้าใจที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร อันเกิดจากความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสภาพแวดล้อมแตกต่างกัน การที่ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรแตกต่างกันนั้น เพราะแนวทางการมองต่างกัน แนวทางการศึกษาแรก การจัดการทรัพยากรในเชิงอรรถประโยชน์จะยึดติดกับหน่วยของพื้นที่เป็นหลัก ขณะที่แนวทางการศึกษาแบบที่สอง การจัดการทรัพยากรในเชิงนิเวศวัฒนธรรมจะเน้นหน่วยของชุมชน ซึ่งทำให้ทั้งสองแนวทางการศึกษาจำกัดความหมายของสิทธิในมิติของการจัดการเชิงเดี่ยวเท่านั้น ผูกขาดเพียงหน่วยงานเดียวในการจัดการทรัพยากร ขณะที่การจัดการทรัพยากรในเชิงนิเวศวัฒนธรรมจะมีความเข้าใจสิทธิในแง่ของความสัมพันธ์จึงสามารถนำเสนอแนวความคิดในการจัดการเชิงซ้อนขึ้นมาได้ เพราะถือเป็นการจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนในพื้นที่เดียวกัน พร้อมเสนอให้ผสมผสานระหว่างสิทธิตามกฎหมายและสิทธิตามประเพณี ด้วยการให้กฎหมายรับรองสิทธิตามประเพณี เพื่อจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างจริงจัง

ประเด็นที่สอง ความขัดแย้งกันเองในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ความขัดแย้งกันเองในเชิงนโยบายนี้ มีส่วนอย่างสำคัญในการเปิดช่องทางการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง จนเกิดการทำลายทรัพยากรขึ้นอย่างกว้างขวาง เพราะรัฐยึดติดอยู่กับแนวทางในการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยว

เท่านั้น ด้วยการพึ่งพากลไกของรัฐโดยใช้กฎหมายเพื่อการควบคุม แต่กลับปล่อยให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเสรี ขณะที่รัฐขาดพื้นฐานความเข้าใจในลักษณะสำคัญของการใช้ทรัพยากรส่วนรวมร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ น้ำ และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ว่าเป็นทรัพยากรประเภทที่มีต้นทุนสูงมากในการจัดการควบคุม โดยที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานเดียวที่ใช้การจัดการในเชิงเดียวจะไม่สามารถแบกรับภาระได้ ผลที่ตามมาจึงปล่อยให้การเข้าถึงทรัพยากรนั้นๆเป็นแบบเปิด ที่ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรอย่างรุนแรง

ประเด็นที่สาม ความขัดแย้งในการจัดการและการใช้ทรัพยากร การศึกษาปัญหาที่เกิดผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรต่างๆ มักจะเน้นปัญหาในเชิงปริมาณ พร้อมทั้งการเสนอมาตรการเพื่อให้รัฐเข้ามาควบคุมการใช้ แต่ไม่ได้แสดงความเข้าใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานของปัญหาความขัดแย้งในการใช้และการจัดการทรัพยากร ทั้งๆ ที่เกิดกรณีความขัดแย้งขึ้นมากมาย เพราะภายใต้กระบวนการพัฒนาที่เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเชิงเศรษฐกิจด้านเดียวนั้น ได้สร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการเบียดขับชุมชนและกลุ่มชนชายขอบออกไปจากการควบคุมและการใช้ทรัพยากร การแย่งชิงการใช้ทรัพยากรของส่วนรวมของกลุ่มชนต่างๆ และการผลักภาระความรับผิดชอบและความเสี่ยงต่อมลภาวะให้ส่วนรวม ทั้งนี้การรวมศูนย์อำนาจของรัฐที่มักตัดสินใจด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน ในแง่ของความไม่มั่นคงต่อชีวิตและความเสี่ยงต่อมลภาวะจากภาคอุตสาหกรรม

ประเด็นที่สี่ ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ประเทศไทยนับว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรส่วนรวมอย่างครบถ้วน และกำหนดให้รัฐมีอำนาจบังคับและควบคุมทั้งด้านการใช้และการจัดการ โดยถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรเหล่านั้น แต่การศึกษาและวิจัยทางด้านนิติศาสตร์พบว่า ที่มาของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายด้านทรัพยากรต่างๆ นั้น มีพื้นฐานอยู่ที่การมองทรัพยากรแต่ละประเภทแยกออกจากกันอย่างสิ้นเชิง เห็นได้ชัดจากการที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานราชการเพียงหน่วยงานเดียวมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรประเภทใดประเภทหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ตามหลักการการจัดการเชิงเดี่ยว ซึ่งส่วนหนึ่งกลายเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน พร้อมๆ กับความด้อยประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากร

งานของ อร่ามศรี ศิริพันธ์ (2522:54) ได้กล่าวถึงลักษณะของความขัดแย้งที่อาจเกิดจากความเข้าใจที่แตกต่างกัน โดยได้แบ่งลักษณะของความขัดแย้งไว้ 3 ประเภท ดังนี้

นิติ เอื้อวงศ์รัตน์ (2555:53) ได้นำเสนอกลไกระงับความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรไว้ดังนี้

1) ต้องมีการปฏิรูประบบราชการ ให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมกลุ่มต่างๆ แทนการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของนายทุน นอกจากนี้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรมีข้อมูลรอบด้านประกอบการตัดสินใจ และต้องมียุทธศาสตร์ใหม่ๆ ที่จำเป็นในสังคมไทยเกิดขึ้นอันเป็นองค์กรที่ผสมผสานระหว่าง เอกชนกับรัฐ หรือประชาชนกับรัฐ และการรวมตัวในลักษณะอื่นที่หลากหลายเพื่อใช้อำนาจในการตัดสินใจ

2) การสร้างความรู้ให้เกิดทางเลือกเชิงนโยบาย องค์กรเกือบทุกองค์กรในสังคมไทยมีทางเลือกไม่มากนักในการแก้ไขปัญหาดูเหมือนว่ามีอยู่ทางเดียว แต่ในความจริงคือ สังคมหรือองค์กรไม่พยายามแสวงหาทางเลือกอื่นๆ เพราะหากแสวงหาทางเลือกย่อมต้องมีทางเลือกมากกว่าหนึ่งทางเลือกเสมอ

ในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมที่ผ่านประสบการณ์ของความขัดแย้งทางทรัพยากรและการพัฒนามาก่อน มีการศึกษามากมายที่เสนอแนวทางในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในหลายระดับและหลายลักษณะ (ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว, 2547:69-70) ดังนี้

1) การพยายามหลีกเลี่ยงเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้ หากเป็นเรื่องทรัพยากรก็หาทางทำให้ความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดในเวลาพร้อมๆ กันนั้นต่างกันออกไปเพื่อลดภาวะความไปด้วยกันไม่ได้

2) การเบี่ยงเบนประเด็นความขัดแย้งจากเรื่องหนึ่งไปสู่อีกเรื่องหนึ่งที่สามารถประนีประนอมกันได้ก่อน โดยอาจจะหาประเด็นที่สามารถหาประโยชน์ร่วมกันได้ก่อน

3) การควบคุมความขัดแย้งด้วยวิธีการต่างๆ ตั้งแต่การจำกัดประเด็นไม่ให้ขยายตัวออกไปหรือขยายกลุ่มที่ขัดแย้งออกไป การทำข้อเท็จจริงให้กระจ่าง การเปลี่ยนการต่อสู้ให้เป็นการถกเถียงบนพื้นฐานของเหตุและผล

4) การลดพฤติกรรมความขัดแย้งที่เป็นอันตราย หรือมีความรุนแรง เช่น การปราบปรามการใช้อาวุธ การกำหนดเขตที่เป็นกลาง

5) การเผชิญหน้าความขัดแย้งและจัดให้มีแนวทางดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งที่ตกลงกันไม่ได้

6) การป้องกันเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรง ด้วยการลดเงื่อนไขความขัดแย้งและความรุนแรงที่อยู่ในโครงสร้างของสังคมและการเมือง ขณะเดียวกันก็เสริมสร้างวัฒนธรรมของการแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติวิธีด้วยกระบวนการถ้อยแถลงและการเรียนรู้ทางสังคม

ความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรส่วนหนึ่งมีความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในแง่ของการจัดการทรัพยากร ในฐานะที่รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการใช้และการจัดการทรัพยากรทั้งหมดในรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งยังขาดการเปิดพื้นที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม อันเป็นลักษณะของการจัดการเชิงเดี่ยว กระทั่งกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน โดยเฉพาะความขัดแย้งในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิทธิในการครอบครองที่ดินดังตัวอย่างพื้นที่กรณีศึกษา ตลอดจนทรัพยากรประเภทอื่น เช่น น้ำ ป่าไม้ เป็นต้น อันเป็นสถานการณ์ของความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ และเริ่มมีขบวนการเรียกร้องการจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างสิทธิตามกฎหมายและสิทธิตามประเพณี

แท้จริงแล้วความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่มีใครปรารถนา แต่ก็เป็นที่ยากจะหลีกเลี่ยงพ้น トラบดี ที่มนุษย์ยังมีชีวิตอยู่และอยู่ร่วมกับคนอื่นในสังคม อุทัย หิรัญโต (2522:117) มองว่าเมื่อมีความขัดแย้งทางสังคมเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งประเภทใด ในทางวิชาการมีวิธีการแก้ไข 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การประนีประนอม วิธีนี้ทั้งสองฝ่ายจะต้องตกลงที่จะแบ่งเหตุแห่งความขัดแย้ง โดยที่ไม่มีฝ่ายใดชนะทั้งหมดหรือแพ้ทั้งหมด ความขัดแย้งทุกประเภทอาจไม่สามารถทำให้ยุติหรือสิ้นสุดลงได้ด้วยวิธีการเช่นนี้ เพราะเหตุแห่งความขัดแย้งบางอย่างไม่สามารถแบ่งได้ แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าการประนีประนอมช่วยให้ความขัดแย้งของมนุษย์สิ้นสุดลงก่อนที่จะเกิดสงครามหรือใช้กำลัง

ประการที่สอง ทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยอม ซึ่งมีวิธีปฏิบัติได้ 3 ทาง คือ

- 1) ใช้กำลังบังคับ เช่น ส่งกำลังทหารหรือตำรวจเข้าระงับปราบปราม
- 2) อ้อนวอนชี้แจงให้ยอม ได้แก่ การเจรจา ชักจูงใจให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยอม หรือทั้งสองฝ่ายยินยอมแล้วเลิกกันไป เพราะเห็นว่าความขัดแย้งไม่ได้เป็นประโยชน์อะไรอีกต่อไป
- 3) ให้นุคคลอื่นที่มีอำนาจเหนือกว่าตัดสินชี้ขาดเช่น ให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสิน หรือให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด

วิธีแก้ปัญหาคความขัดแย้งทางสังคมดังกล่าวนี้ จะเลือกใช้วิธีใดก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของความขัดแย้ง และเมื่อใช้วิธีใดไม่ได้ผลอาจจะเปลี่ยนไปใช้วิธีใหม่อีก เช่น ใช้วิธีประนีประนอมไม่ได้ผลก็อาจใช้กำลังเข้าปราบปราม หรือใช้วิธีการปราบปรามไม่ได้ผล เพราะทำให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรง ก็อาจเปลี่ยนไปใช้วิธีการอ้อนวอนชี้แจงให้ยอม

จากแนวคิดความขัดแย้งด้านทรัพยากรข้างต้นนั้น ผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ลักษณะของความขัดแย้งเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้าน

ทุ่งหำป่าม่วง เนื่องจากที่ดินบ้านทุ่งหำป่าม่วงสำหรับประชาชนในพื้นที่ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า และปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการดำเนินชีวิตทั้งใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัยและทำกิน ส่วนทางด้าน กรมชลประทานที่ 5 ก็มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในทางราชการโดยเฉพาะการใช้เป็นพื้นที่ สำหรับการฝึกทหาร เมื่อที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและกลายเป็นความต้องการของทั้งฝ่าย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะของความขัดแย้งในผลประโยชน์จากการแย่งชิงสิ่งของอันเดียวกัน อีกทั้งแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ของทั้งสองฝ่ายยังมีความเชื่อที่ไม่ตรงโดยมีความเชื่อในความเป็น เจ้าของที่ดินคนละชุดกัน อีกทั้งลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐมีเหนือประชาชน ในขณะที่มีการสัมผัสนโยบายประชาชนมักจะสะท้อนถึงความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและการถูกเอาเปรียบจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่ความขัดแย้งและการเคลื่อนไหวทางสังคมขึ้นเรื่อยมา

แม้ที่ผ่านมามีความพยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถหาทางออกได้ จากการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้งตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 – 2555 พบว่า สถานการณ์ความขัดแย้งได้คลี่คลายหรือแทบจะยุติลงคือช่วงปี พ.ศ.2536 หลังจากที่มีการทำบันทึกข้อตกลงและกำหนดแนวเขตร่วมกันโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในขณะนั้นเป็นตัวกลางในการร่วมเจรจาระหว่างกรมชลประทานที่ 5 กับประชาชนบ้านทุ่งหำป่าม่วง กระทั่งถึงปี พ.ศ.2546 ความขัดแย้ง ก่อตัวขึ้นอีกครั้งเมื่อมีคำพิพากษาศักดินาให้ประชาชนแพ้คดีและมีคำสั่งขับไล่ประชาชนออกนอกพื้นที่ จำนวน 5 ราย สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ ที่ดินคือ ควรใช้วิธีการประนีประนอมโดยการเจรจาพูดคุย สร้างความเข้าใจร่วมกันมากกว่าการใช้ อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้กำลังบังคับ

2.4 แนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement)

การเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) คือ การรวมกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์มากกว่าเรื่อง ของผลประโยชน์ส่วนตน เป็นการรวมกลุ่มที่ประกอบไปด้วยองค์กรและกลุ่มที่หลากหลาย โดยสิ่งที่ยึด โยงร้อยรัดกลุ่มต่างๆ ให้เป็นหนึ่งเดียวนั้นคือ การมีอุดมการณ์และความเชื่อร่วมกันต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จึงรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามอุดมการณ์หรือความเชื่อที่มีอยู่ สุวิทย์ รุ่งวิสัย (2542:1) มอง ว่ากระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมคือ การที่ฝูงชนจำนวนมากมารวมตัวกัน กระตุ้นและสร้างกระแส ให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อแสดงออกถึงความต้องการของกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการสร้างภาพให้ฝ่ายตรงข้าม สะดุ้งหวาดกลัวและเร่งเร้าให้บุคคลอื่นที่อยู่ภายนอกเกิดความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมกระบวนการ

และสร้างความจงรักภักดีให้เกิดขึ้นเพื่อให้คนที่เข้าร่วมนั้นมีความผูกพันต่อกลุ่มและกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้ความเก็บกดและถูกปิดกั้นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กลุ่มต้องการ ดังนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงเป็นการรวมกลุ่มที่เกิดจากความรู้สึกสำนึกต่อความผูกพันและความมั่นคงของกลุ่ม ตลอดจนการมีเป้าหมายและทัศนคติไปในทิศทางเดียวกัน

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร (2549:129-133) อธิบายถึง ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในระดับราก (The Grassroots or Micro-Spaces Movements) มักมีสาเหตุดังนี้

ประการแรก ประเด็นที่เคลื่อนไหวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นความตายในชุมชนท้องถิ่นโดยตรง

ประการที่สอง ตัวแสดงหลักคือประชาชนระดับล่าง เช่น ชาวนาชาวไร่ คนยากคนจน และบรรดาผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่อยู่ริมขอบของสังคม

ประการที่สาม ประชาชนธรรมดาและกลุ่มคนที่อยู่ริมขอบสังคม มักถูกกีดกันมิให้มีสิทธิมีเสียงและมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันกับชนชั้นสูงและชนชั้นกลาง ตรงข้ามกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการต่อสู้ด้านอุดมการณ์ถือเป็นเรื่องปกติ

ผลพวงที่เกิดขึ้นจากขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในระดับรากมีสองประเด็นที่น่าสนใจคือ การเกิดขึ้นของขบวนการวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นกับขบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาโดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้งมิใช่รัฐหรือสังคมตะวันตก

สุวิดา ธรรมมณีวงศ์ (2544) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคมไว้ว่า เริ่มต้นจากการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันเคลื่อนไหวโดยจุดหมายที่แน่ชัดและมีความตั้งใจที่จะทำการเปลี่ยนแปลง มีอุดมการณ์ร่วมกันว่าการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทิศทางที่ตนเองและกลุ่มปรารถนา โดยกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเรียกร้องจะแต่งตั้งตัวแทนหรือแกนนำในการเคลื่อนไหวเพื่อการเจรจาต่อรอง จากลักษณะสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นพอจะนำมาสรุปถึงขั้นตอนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ดังนี้

ประการแรก เริ่มจากสภาพการณ์ในสังคมขณะนั้น สร้างความคับแค้นใจและกดดันต่อกลุ่ม ผู้เคลื่อนไหวเนื่องจากมีความรู้สึกว่าได้ไม่ได้รับความเป็นธรรม

ประการที่สอง มีความเชื่อร่วมกันว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นควรได้รับการจัดการแก้ไข ซึ่งหากประเด็นปัญหาดังกล่าวมีผู้ให้สนใจเป็นจำนวนมากจะส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มขนาดใหญ่และได้รับความสนใจจากสังคมรวมถึงการปลั่งอำนาจในการต่อรอง

ประการที่สาม การเพิ่มจำนวนคนที่สนับสนุนกลุ่มเคลื่อนไหวมากขึ้นนั้นจะนำไปสู่การระดมทรัพยากร (คน, เงิน) เพื่อการบริหารจัดการภายในกลุ่มอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังทำให้ผู้สนับสนุนเชื่อว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีลักษณะเลวร้าย และมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

ประการที่สี่ มีการจัดระเบียบองค์กร (กลุ่ม) แต่ละองค์กรอาจมีกลยุทธ์หรือเป้าหมายเฉพาะ แต่มีการประสานงานและอุดมการณ์ร่วมกัน ตลอดจนถึงการพัฒนากลยุทธ์ต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและการปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ในขณะเดียวกันกลุ่มผู้เสียประโยชน์จากการเคลื่อนไหวก็พยายามหาวิธีการต่างๆ เพื่อสลายหรือหยุดกระบวนการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้น

ประการที่ห้า ท้ายที่สุดกระบวนการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นนั้นจะนำไปสู่การแสวงหาทางเลือกระหว่างกลุ่มผู้เคลื่อนไหวและผู้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง

การอธิบายถึง ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในระดับรากของ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2549:129-133) กับขั้นตอนการเคลื่อนไหวทางสังคมของ สุวิชา ธรรมฉวีวงศ์ (2544) มีประเด็นร่วมที่เชื่อมโยงต่อการอธิบายความขัดแย้งในกรรมสิทธิ์ที่ดินบ้านทุ่งห้าปาม่วง โดยเริ่มจากการที่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นคนกลุ่มระดับล่างเกิดความรู้สึกคับแค้นใจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากภาครัฐในการถูกฟ้องขับไล่และมีการประกาศให้ประชาชนบางรายรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกนอกพื้นที่ ทั้งที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยเดิมของประชาชนนับแต่สมัยบรรพบุรุษ โดยประชาชนในพื้นที่ที่มีความเชื่อ (Beliefs) ร่วมกันว่าปัญหาความขัดแย้งในที่ดินที่เกิดขึ้นควรได้รับการแก้ไข มิเช่นนั้นจะนำไปสู่การสูญเสียที่ดินทำกินอยู่อาศัยและที่ดินต้องตกไปอยู่ในการครอบครองของรัฐ นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นแกนนำในการดูแลปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ตลอดจนการสร้างความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในกลุ่มของประชาชนเองเพื่อรวมตัวกันเคลื่อนไหวเรียกร้องประเด็นปัญหาต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควบคู่กับการเคลื่อนไหวด้วยตนเองผ่านการชุมนุมและการประท้วง อันมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนได้รับการยอมรับจากภาครัฐ

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง (2546:163-168) ได้กล่าวถึงแนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของขบวนการทางสังคมซึ่งได้แบ่งแนวทางดังกล่าวออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

- 1) ยุทธวิธีการจัดขบวนทำทนายระบบการเมืองปกติ หมายถึง การเข้าไปขัดขวาง กดดันกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและฝ่ายที่เผชิญหน้าในรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือไปจากการใช้วิธีการผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการยึดอำนาจโดยทหาร โดยรูปแบบของยุทธวิธีการจัดขบวนยังสามารถแบ่งย่อยออกได้อีก 3 แบบ คือ

1.1) การดื้อแพ่ง (Civil Disobedience) การดื้อแพ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนและต่อต้านกฎหมายโดยสันติวิธีแต่เป็นการกระทำในเชิงศีลธรรมเห็นได้จากการต่อต้านการกระทำของรัฐบาลที่ประชาชนเห็นว่าไม่ชอบธรรม

1.2) การบอยคอต (Boycott) การบอยคอตต่างจากการดื้อแพ่งคือ เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนด้วยการสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ความสะดวกสบายของผู้ร่วมกระทำการ

1.3) การนั่งประท้วง (Sit-ins) คือ รูปแบบในการบุกเข้าไปนั่งประท้วงในสถานที่เฉพาะ ซึ่งมักจะเป็นสถานที่หวงห้ามสำหรับกลุ่มคนที่บุกเข้าไปเช่น การบุกเข้าไปในสถานที่ทางราชการเพื่อเรียกร้องเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

2) ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน การทำงานของวิธีที่ใช้ความรุนแรงคือ การแสดงถึงการไร้ระเบียบของสังคม ในสังคมประชาธิปไตยยุทธวิธีที่ใช้ความรุนแรงจะลดลง เพราะถูกควบคุมดูแลจากภาครัฐ แต่ในสังคมเผด็จการมักผลักดันให้ผู้ประท้วงหันไปใช้ความรุนแรงในการหาทางออก ผลของการใช้ความรุนแรงก่อให้เกิดความขัดแย้งแบบเผชิญหน้าหรือการเมืองแบบแยกขั้ว และในที่สุดอาจนำไปสู่การปราบปรามโดยกลไกของรัฐ

3) ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ หมายถึง วิธีการที่ไม่ต้องการเอาจริงเอาจัง แต่สามารถดึงดูดผู้เข้าร่วมได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากสามารถสะท้อนถึงภัยแห่งความคาดหวังของผู้เข้าร่วม เช่น การเดินขบวนและการนัดหยุดงาน ทั้งสองวิธีนี้กลายเป็นการต่อรองเชิงสถาบันที่มีพิธีกรรมกฎเกณฑ์ตายตัว และเป็นความคาดหวังที่ชัดเจนระหว่างผู้ท้าทายและผู้เผชิญหน้าด้วย

ยุทธวิธีของขบวนการทางสังคม เป็นแนวทางในการเคลื่อนไหวต่อสู้ของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยสาเหตุหลักสำคัญเริ่มตั้งแต่ ความไม่พอใจ การเสียผลประโยชน์ ซึ่งกลุ่มที่มีการเคลื่อนไหวจะมีขนาดใหญ่ระดับประเทศหรือกลุ่มขนาดเล็กระดับท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นขึ้นอยู่กับความมุ่งหวังและเป้าหมายร่วมของกลุ่ม ว่ามีความต้องการที่จะเรียกร้องหรือจุดมุ่งหมายในเรื่องเดียวกันมากหรือน้อยเพียงใด

ทั้งนี้แนวคิดการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของขบวนการทางสังคมข้างต้นได้ถูกนำมาใช้ในการอธิบายลักษณะการเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาชนบ้านทุ่งหำปำม่วง โดยเหตุการณ์ความขัดแย้งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของประชาชนบ้านทุ่งหำปำม่วงในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปีพ.ศ.2526 - 2555 เกิดจากการความเชื่อร่วมกันว่า “ที่ดินพิพาทเป็นทรัพย์สินสมบัติที่ได้รับการสืบทอดมาจาก ปู่-ย่า

ตา-ยาย ไม่ใช่ที่ดินของรัฐ” และไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากไม่สามารถต่อสู้ในชั้นกระบวนการยุติธรรมได้เพราะไม่มีหลักฐานเชิงเอกสารและอาจจะการสูญเสียผลประโยชน์ในที่ดินที่มีแต่เดิมหากยอมเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ เมื่อไม่สามารถดำเนินการตามช่องทางของกฎหมายและอาศัยกลไกของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงเกิดขึ้นทั้งการประท้วงในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการจัดตั้งมวลชนเพื่อปกป้องพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินของตนเอง

2.5 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่อง ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งห้าป่าม่วง อำเภอแม่วิม จังหวัดเชียงใหม่ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 – 2555 พบว่ามีงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความขัดแย้งในที่ดินที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ที่สามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์สำหรับการวิจัยครั้งนี้ โดยได้แบ่งออกเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ในสังคมไทยและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งด้านทรัพยากร ดังนี้

2.5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ในสังคมไทย

คมกฤษณ์ จันกลิ่น (2549) ได้ศึกษาถึง การเมืองของการอ้างสิทธิในการถือครองที่ดินระดับท้องถิ่นของจังหวัดลำพูน พบว่า แนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดินป่าแพะของชาวบ้านไม่ได้ยึดติดกับแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งอย่างตายตัว แต่สามารถปรับเปลี่ยนภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น เมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งในที่ดินกับกลุ่มนายทุนจากภายนอก ชาวบ้านได้นำแนวคิดการจัดการที่ดินภายใต้ระบบการจัดการแบบสิทธิการใช้ ในฐานะเป็นระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมมาใช้ในการอ้างสิทธิในที่ดิน และไม่ยอมรับแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์แบบเอกชนตามระบบกฎหมายที่ดินของกลุ่มนายทุน ต่อมาเมื่อชาวบ้านนำที่ดินส่วนรวมดังกล่าวมาจัดสรรให้กับสมาชิกเพื่อการใช้ประโยชน์จึงเริ่มปรับเปลี่ยนแนวคิด และนำระบบการจัดการที่ดินรูปแบบใหม่ที่เรียกว่าการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนมาใช้ โดยเป็นการใช้แนวคิดที่ผสมผสานกันระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมกับระบบกรรมสิทธิ์แบบเอกชน

ความขัดแย้งในที่ดินป่าแพะนั้นได้ก่อให้เกิดการอ้างสิทธิในที่ดินของชุมชนที่หลากหลายเพื่อสร้างการต่อรอง ในการรองรับความชอบธรรมของการจัดการที่ดินโดยชุมชน ผ่านการอ้างสิทธิในรูปแบบของสิทธิการใช้ตามจารีตของบรรพบุรุษ รวมทั้งการเรียกร้องการตรวจสอบความถูกต้องในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ชุมชนนำมาใช้เป็นกลยุทธหนึ่งในการอ้างสิทธิ

และยังพบว่าชุมชนมีการปฏิบัติการเพื่อช่วงชิงสิทธิในที่ดินจากกลุ่มนายทุน โดยการสร้างระบบการจัดการที่ดินใหม่ของชุมชนว่าด้วยการจัดการเชิงซ้อน ที่วางพื้นฐานของระบบสิทธิเชิงซ้อนทั้งในระดับของสิทธิ และประเภทของระบบกรรมสิทธิ์ ผ่านการจำแนกที่ดินออกเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ป่าชุมชน วัดพื้นที่สาธารณะประโยชน์ และพื้นที่สำหรับแต่ละครัวเรือนในการเข้าทำประโยชน์จากการจัดสรรที่ดิน โดยมีองค์กรท้องถิ่นในรูปแบบของคณะกรรมการที่ดินทำหน้าที่ควบคุมดูแลบังคับใช้ตามกฎหมายเกณฑ์ของชุมชน

สยามล ไกยวงศ์ และคณะ (2549:66, 69) ได้สำรวจลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในประเทศไทย โดยมีการแบ่งลักษณะของปัญหาไว้ 15 ประเภท ซึ่งมีลักษณะของปัญหาอยู่ 2 ประเภท ที่สามารถใช้ในการอธิบายลักษณะความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งหำป่าม่วงได้ คือ

1) ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเกิดจากการที่ประชาชนได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องการใช้ประโยชน์ จึงเกิดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ กับกรณีที่ประชาชนได้ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนการอ้างสิทธิเหนือที่ดินของรัฐ ซึ่งต้องมีการพิสูจน์สิทธิการทำกินและอยู่อาศัย

2) ปัญหาการไม่ได้รับเอกสารสิทธิของประชาชนซึ่งเกิดขึ้นทั่วประเทศ อันเนื่องมาจากการตกสำรวจไม่แจ้งสิทธิการครอบครอง (ส.ก.1) หรือมีการทำประโยชน์จริงและมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่โดยไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน จึงทำให้บุคคลเหล่านั้นตกสำรวจในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดินได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งที่มีการทำประโยชน์มาโดยตลอด ส่งผลให้เมื่อมีการเวนคืนที่ดินในการพัฒนาโครงการต่างๆ ของรัฐ สิทธิของบุคคลนั้นจะไม่ได้รับค่าเวนคืนที่ดิน หรือไม่ได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินที่ดินตามกฎหมาย

สมศักดิ์ โตรักษา (2552) ศึกษาเรื่อง กฎหมายเพื่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐจากการบุกรุกพบว่า สาเหตุของการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากปัจจัยต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ออกบังคับใช้เกี่ยวกับที่ดินของรัฐและมาตรการการคุ้มครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ปัจจัยประการหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้คือ สภาพการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุก หรือผู้บุกรุกที่ดินของรัฐโดยผลของกฎหมาย ในลักษณะของการอยู่อาศัยทำกินมาก่อนการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐแต่ละประเภท แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิการครอบครองไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ.2497 แต่ผู้มีสิทธิในการแจ้งการครอบครองไม่ได้มาแจ้งตามกำหนดระยะเวลาที่ทางราชการได้กำหนดไว้ จึงมีผลให้ตกเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ผู้บุกรุกโดยผลของกฎหมายดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีเจตนาและจงใจทำความเสียหายให้แก่ที่ดินของรัฐ แต่การที่ตกเป็นผู้บุกรุกเนื่องจากไม่ได้มาแจ้งสิทธิการครอบครองก่อนการประกาศเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ ดังนั้นรัฐจึงต้องหามาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมเพื่อบังคับใช้แก่ผู้บุกรุกที่ตกเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐโดยผลของกฎหมาย

หทัยกานต์ สังขชาติ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง พลวัตของการอ้างสิทธิในการควบคุมและจัดการที่ดินในเขตป่า: กรณีศึกษาชุมชนกะเหรี่ยงโปว์บ้านหนองหลัก อำเภอลำพูน จังหวัดลำพูน เพื่อต้องการวิเคราะห์ความขัดแย้งของรูปแบบสิทธิที่แตกต่างกันระหว่างสิทธิแบบรัฐ สิทธิแบบจารีตประเพณี และสิทธิแบบปัจเจก ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิในการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรของชุมชน ไม่ได้ยึดติดกับแนวคิดรูปแบบสิทธิรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอย่างตายตัวแต่พบว่ารูปแบบสิทธินั้นมีลักษณะปรับเปลี่ยนได้อย่างเป็นพลวัต ภายใต้เงื่อนไขของระบบนิเวศและความสัมพันธ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลง เช่นกรณีที่เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนขึ้น ชาวบ้านได้อ้างสิทธิแบบจารีตประเพณีหรือสิทธิชุมชน เพื่อเจรจาต่อรองในการมีสิทธิเหนือทรัพยากร แต่รัฐกลับปฏิเสธรูปแบบสิทธิดังกล่าว ขณะเดียวกันชุมชนต่างถูกกีดกันและได้รับการปฏิบัติอย่างไร้ความชอบธรรมจากเจ้าหน้าที่รัฐ

ผลจากการที่รัฐไม่ยอมรับการอ้างสิทธิชุมชนข้างต้น ทำให้กลุ่มคนต่างๆ ในชุมชน พยายามช่วงชิงอำนาจในการเข้าถึงที่ดินในเขตป่า ด้วยการอ้างสิทธิปัจเจกแบบไม่เต็มรูป สิทธิปัจเจกแบบไม่เต็มรูปดังกล่าวถูกสร้างขึ้น เพื่อให้เกิดการจัดสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม ภายใต้กระบวนการสร้างกฎเกณฑ์และข้อตกลงต่างๆ ร่วมกัน โดยยึดหลักการถือครองที่ดินแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงซ้อนเป็นพื้นฐาน เพื่อจำแนกที่ดินออกเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ส่วนรวม เช่น ที่ไร่ ป่าชุมชน และพื้นที่สำหรับแต่ละครัวเรือนเข้าทำประโยชน์ โดยมีสถาบันชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการป่าชุมชนทำหน้าที่ควบคุมดูแลบังคับใช้ตามกฎหมายของชุมชน กระทั่งชุมชนประสบผลสำเร็จในการจัดการป่าชุมชนทำให้ชุมชนได้นำเอาภาพลักษณ์ของความเป็นชุมชนอนุรักษ์ นำไปต่อรองกับรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสังคมไทย สามารถแบ่งแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินออกเป็น 3 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ กรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนหรือส่วนบุคคล และกรรมสิทธิ์ของชุมชน โดยงานส่วนใหญ่มักจะมุ่งเน้นศึกษาในของการปะทะกันระหว่างรัฐ

กับประชาชนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือคนระดับล่างในสังคม (ชาวไร่ชาวนา) โดยเป็นเรื่องของการอ้างสิทธิ์ในการครอบครองที่ดิน และประชาชนก็เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ และตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐสืบเนื่องจากผลพวงของกฎหมาย สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนจากงานศึกษาของ สมศักดิ์ ไตรรักษา (2552) ถึงสาเหตุของการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากปัจจัยต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ออกบังคับใช้เกี่ยวกับที่ดินของรัฐและมาตรการการคุ้มครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างมากในการเสริมสร้างให้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐมีความเข้มแข็ง และนำไปสู่ลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในประเทศไทยทั้ง 2 ประเภท ตามผลการสำรวจของ ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ (2549) ที่รัฐสามารถอ้างกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ด้วยอำนาจตามกฎหมาย

ความเข้มแข็งในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐที่ถูกรองรับไว้ด้วยกฎหมายจึงแผ่ขยายเข้าครอบคลุมทุกพื้นที่ที่อำนาจรัฐเข้าถึง การทำกินตามวิถีชาวบ้านผ่านจารีตประเพณีดั้งเดิมก็ถูกครอบไว้ด้วยระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ เพื่อความอยู่รอดการสร้างระบบกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวมจึงเกิดขึ้นแม้ไม่มีกฎหมายรองรับชัดเจนเท่ากับระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชนก็ตาม แต่งานศึกษาของ คมกฤษณ์ จันกลิ่น (2549) และหทัยกานต์ สังขชาติ (2551) ก็ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า หากสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิตามสถานการณ์ใหม่ๆ และไม่มีลักษณะยึดติดตายตัวกับแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งก็สามารถรักษาที่ดินเอาไว้ได้ภายใต้การจัดการร่วมกันของคนภายในชุมชน อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นการอยู่อาศัยทำกินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์แต่ว่าการจะตกอยู่ฐานะของผู้บุกรุกที่ดินของรัฐหรือผู้พลิกพื้นการอนุรักษ์ทรัพยากรก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น ต้นทุนทางสังคมอย่างการมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง อัตลักษณ์ของชาติพันธุ์ในการยืนยันทนต่อตัวตนและรากเหง้าของชุมชน และการสร้างเครือข่าย เป็นต้น ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐที่มีความเข้มแข็งมีผลอย่างมากต่อการครอบงำระบบสิทธิตามจารีตประเพณี

2.5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งด้านทรัพยากรที่ดิน

ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว (2547) ได้นำเสนอเพื่อทำความเข้าใจกับปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทย โดยจุดเริ่มต้นเรื่องความขัดแย้งในสังคมไทยยังได้รับอิทธิพลจากการศึกษาเกี่ยวกับสันติภาพ มีการศึกษาเรื่องสันติภาพและสันติวิธีในสังคมไทยเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งและความรุนแรง และสามารถทำความเข้าใจกับความรุนแรงได้มากขึ้น หลังยุคสงครามเย็นความขัดแย้งในสังคมไทยได้เปลี่ยนจากประเด็นการปฏิวัติและการทำสงครามเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองมาสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจในราวต้นทศวรรษ 2530 (ยุคเร่งรัดพัฒนา) ที่เกิดการแย่งชิงทรัพยากรและกลายเป็นความขัดแย้งขึ้นในปัจจุบัน ปัญหาความขัดแย้งทางทรัพยากรแท้จริงแล้วฝังราก

อยู่ในยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนา และมีความชัดเจนมากในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากปัญหาที่เกิดขึ้น ทิศทางของการวิเคราะห์รัฐเป็นคู่แข่งกับประชาชนที่สำคัญโดยเฉพาะเมื่อมีการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ กรณีความขัดแย้งที่ส่งผลกระทบต่อ และสร้างความสนใจให้แก่วงการวิชาการและปฏิบัติการสันติวิธีคือ กรณีปัญหาโครงการจัดที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีการใช้ความรุนแรงในการบังคับใช้ นโยบายเรื่องย้ายคนออกจากป่า นอกจากนั้นความรุนแรงยังแทรกตัวอยู่ในกรณีปัญหาความขัดแย้งอื่นๆ เช่น การลอบสังหารผู้นำประท้วง แม้สังคมไทยเริ่มเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในทางการเมือง แต่ความขัดแย้งมีเพิ่มมากขึ้นและมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากความขัดแย้งขยายตัวไปกับยุทธศาสตร์การพัฒนา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแต่โครงสร้างของอำนาจนิยมยังไม่เปลี่ยนแปลง แนวโน้มการเผชิญหน้าและการแก้ปัญหาจึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจความสามารถในการที่จะจัดการกับปัญหาความเข้ากันไม่ได้ที่เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนาในหลายๆ กรณีจึงมีไม่มากนัก

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547:18-24) รวบรวมประมวลสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายสาธารณะและการพัฒนา โดยมีประเด็นร่วมกันบางประการอันเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งห้าป่าม่วงที่นำมาสู่ความขัดแย้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 – 2555

1) ความสลับซับซ้อนของการพัฒนา การพัฒนาในยุคปัจจุบันจะแตกต่างจากอดีต ที่การพัฒนาจะมีรูปแบบง่ายๆ เมื่อประชากรยังมีไม่มาก ความต้องการของมนุษย์ก็ยังไม่หลากหลายทรัพยากรก็มียังเพียงพอไม่ว่าจะเป็น ที่ดิน น้ำ และป่าไม้ เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นก็สามารถแก้ไขตกลงกันได้โดยอาศัยหลักผู้ใหญ่ในชุมชน แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่มีสาเหตุเกี่ยวโยงกันหลายปัจจัย อาทิ มีประเด็นที่หลากหลาย (ความเชื่อ, ผลประโยชน์) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ มีค่านิยมและวัฒนธรรมที่ต่างกัน

2) มีการจัดการรูปแบบเดิม ที่ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงคือ การที่ผู้มีอำนาจหรือผู้พัฒนาตัดสินใจก่อนและจึงประกาศให้ทราบและปกป้องโครงการพัฒนาของตนโดยกล่าวอ้างถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แต่ทว่าสังคมปัจจุบันปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของการมีส่วนร่วม เมื่อไม่มีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจึงไม่เกิดการยอมรับจากประชาชนอันเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความขัดแย้งขึ้นในสังคม

3) กระบวนทัศน์ของประชาธิปไตยที่เปลี่ยนไป จากประชาธิปไตยตัวแทนสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่เดิมหลังจากการเลือกตั้งผู้แทนก็จะเข้าไปทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ทุกอย่างขึ้นอยู่กับ

ผู้แทนไม่ว่าโครงการขนาดเล็กหรือใหญ่ แต่ปัจจุบันนับแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่เปลี่ยนรูปแบบเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การกระทำใดที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนจะกระทำไม่ได้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน แต่กฎหมายลูกหลายฉบับยังไม่ได้ออกมารองรับ แนวทางปฏิบัติหลายๆ เรื่องผู้มีอำนาจยังยึดถือแนวทางเดิม แต่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีความคิดที่ต่างไป จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

4) กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย แม้จะมีการกำหนดให้เกิดความยุติธรรมขึ้น แต่การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังมีความยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายมากสำหรับผู้ด้อยโอกาส ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายก็มีความลักลั่น ผู้ที่มีอำนาจจะได้รับสิทธิลดหย่อนในการปฏิบัติหรือใช้บังคับ ในขณะที่ผู้ด้อยโอกาสหรือคนชายขอบจะได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดมากกว่า หรือเรียกว่า “สองมาตรฐาน” (Double Standard) ความไม่เท่าเทียมกันดังที่กล่าวมาทั้งหมดก่อให้เกิดความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรง

สยามล ไกยวรงค์ และคณะ (2545) ได้ศึกษา ขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (สคน.) เพื่อเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่า ที่ดิน และน้ำในพื้นที่ที่อยู่อาศัย และเพื่อธำรงอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของกลุ่ม พบว่าการก่อตัวของขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (สคน.) เป็นขบวนการทางสังคม เป็นผลโดยตรงของความขัดแย้งระหว่างรัฐ กลุ่มทุน คนพื้นราบ และกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง จุดเริ่มต้นของขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (สคน.) เป็นการรวมตัวของชาวนา ชาวไร่ รายย่อยบนพื้นที่สูงที่หลากหลายชาติพันธุ์ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในกรณีที่จะถูกโยกย้ายออกจากพื้นที่ และจากการที่ถูกภาครัฐกีดกันว่าไม่ใช่คนไทย ต่อมาเมื่อมีการจัดสำนึกด้านการอนุรักษ์ พยายามใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญ สื่อ และพันธมิตร เพื่อผลักดันเรียกร้องให้รัฐเปลี่ยนทัศนคติยอมรับว่า พวกเขาเป็นคนไทย และให้เปลี่ยนนโยบายและกฎหมายเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิเข้าจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐได้ ขบวนการมีความชอบธรรม เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองในกระแสประชาธิปไตย ขบวนการได้รับแรงสนับสนุนจาก นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการร่วมร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน เพื่อเสนอต่อรัฐสภาตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญ

สายฝน เปี้ยววงศ์ (2550) ศึกษาเรื่อง “ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดิน : กรณีศึกษา การออกโฉนดชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่” พบว่า ความล้มเหลวของรัฐในการบริหารจัดการเช่นการแก้ไขปัญหาที่ดินนำไปสู่การรวมตัวกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายใต้ความร่วมมือของคนภายในกลุ่มและการสนับสนุนจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาของรัฐ

ผ่านเจ้าหน้าที่รัฐตามสายการบังคับบัญชาอันมีลักษณะเป็นการกดดันประชาชนในพื้นที่โดยการบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญ นำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างรัฐและประชาชน ส่งผลให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการ อันนำไปสู่

1) การก่อเกิดขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน จากปัจจัยภายในชุมชนได้แก่ ประการแรก ปัญหาที่ดินทำกินเป็นเรื่องสำคัญเพราะที่ดินทำกินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของเกษตรกร ประการที่สอง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักพัฒนาเอกชน ในส่วนของปัจจัยภายนอกชุมชนได้แก่ ทิศทางการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลโดยการพรากทรัพยากรของท้องถิ่นชุมชนไปสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมให้กับภาคเมืองและอุตสาหกรรม

2) การกำหนดยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการเกิดจากการจัดให้มีการทำกิจกรรมร่วมกันเป็นแนวทางที่นำไปสู่การกำหนดยุทธวิธีของขบวนการเคลื่อนไหว การเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ และการทำงานร่วมกับนักพัฒนาเอกชนในฐานะพี่เลี้ยงและผู้ประสานงานกับเครือข่ายเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้และสนับสนุนการพัฒนาตนเองของประชาชน

3) ปัญหาของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนแบ่งออกได้ดังนี้ *ประการแรก* ปัญหาภาพลักษณ์และความเข้าใจต่อการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน *ประการที่สอง* ปัญหาการดำเนินคดีกับประชาชนและปัญหาการต่อสู้ที่ยืดเยื้อยาวนานทำให้ประชาชนเกิดความท้อแท้ เบื่อหน่าย และ *ประการที่สาม* ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดิน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2546) สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง มีข้อสรุปบางประการที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งห้าป่าม่วง

ประการแรก ความมั่นคงและการพัฒนาที่ขาดมิติการมีส่วนร่วมมีผลทำให้รัฐกับประชาชนมีความขัดแย้งและเผชิญหน้ากันมากขึ้น เพราะการที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทำให้ประชาชนเป็นเพียงผู้ถูกกระทำมากกว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือรับรู้ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐ

ประการที่สอง โครงสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครองในระบบการปกครองที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การเข้าถึงชนบทโดยส่วนกลางนอกจากจะเป็นในรูปของการขยายโครงสร้างพื้นฐานและบริการต่างๆ แล้ว ยังหมายถึงการขยายอำนาจกรรมสิทธิ์ด้วย

ประการที่สาม ความขัดแย้งที่เกิดจาก “ความรู้สึกถูกกดขี่เชิงเปรียบเทียบ” เพราะความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอันประกอบไปด้วย ป่าไม้, พื้นที่ราบ, อากาศ, ชายฝั่ง

ทะเลและแหล่งน้ำ เป็นความไม่เท่าเทียมกันระหว่าง “ส่วนกลาง” กับ “ส่วนนอก” เกิดขึ้นได้ในบริบทของการเข้าถึงชนบทโดยส่วนกลาง

เอมอร์ สุขสวัสดิ์อำนวย (2554) ศึกษาเรื่อง “การจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของบ้านพรสวรรค์ ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ” โดยได้ศึกษา ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง และประสิทธิภาพและผลของการจัดการความขัดแย้ง ตลอดจนหาข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าจอมทอง พบว่า ลักษณะของความขัดแย้งในพื้นที่เกิดจากการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของชาวบ้าน เนื่องจากต้องการขยายที่ดินทำกิน รวมไปถึงการต่อสู้ของแต่ละฝ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดมุ่งหมายของตน จนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในที่สุด ในส่วนของปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้แก่ การขยายตัวของชุมชนในพื้นที่ และการเข้าแทรกแซงของกลุ่มบุคคลภายนอกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากความขัดแย้งที่เกิดขึ้น การแอบอ้างของกลุ่มบุคคลอื่นที่มีความต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่พิพาท และการปล่อยปละละเลยปัญหาให้เนิ่นนานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ส่วนของกระบวนการที่ทำให้เกิดความขัดแย้งคือ การบุกรุกขยายพื้นที่ของชาวบ้าน การสนับสนุนขององค์การจากภายนอก การดำเนินการจับกุมชาวบ้าน และการบังคับดำเนินคดีกับชาวบ้าน กระบวนการเหล่านี้ส่งผลทำให้ปัญหาความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้นและยังไม่มีท่าทีจะสิ้นสุด

ส่วนของประสิทธิภาพและผลของการจัดการความขัดแย้ง พบว่า ในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกของการเกิดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ป่าสงวน การจัดการปัญหาของภาครัฐมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งให้ลดน้อยลง โดยมีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและชาวบ้าน อันเป็นแนวทางการประนีประนอมทั้งสองฝ่าย ภายหลังต่อมากลับเกิดปัญหาความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยภาครัฐเปลี่ยนมาใช้อำนาจในฐานะผู้ถือกฎหมายในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จนส่งผลให้ประสิทธิภาพการจัดการความขัดแย้งไม่ประสบผลสำเร็จ อีกทั้งยังเป็นแรงผลักดันให้ชาวบ้านไม่ยอมที่จะใช้วิธีการประนีประนอมตามแนวทางเดิมอีกต่อไป ส่งผลให้การจัดการความขัดแย้งตั้งแต่ระยะเวลาเริ่มแรก จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถหาข้อสรุปในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้

จากการรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งด้านทรัพยากร ผู้วิจัยพบประเด็นที่สำคัญต่อการศึกษา 2 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ประเด็นเกี่ยวกับความขัดแย้ง สาเหตุของความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งเหนือพื้นที่หรือความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน ในพื้นที่ป่าเกิดจากการขยายตัวของชุมชนที่มีการขยายที่ดินเข้าไปถ่วงล้ำในเขตป่า ดังที่ผลจากการศึกษาในงานวิจัยของ เอมอร์ สุขสวัสดิ์อำนวย ปฏิเสธไม่ได้

ว่าในช่วงของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจส่งผลต่อการขยายตัวของชุมชนให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ความต้องการในการใช้ทรัพยากรก็มีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ไม่เพียงพื้นที่ป่าเท่านั้นที่ถูกบุกรุกเพื่อเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ ที่ดินและน้ำ เป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างมากที่มีการต่อสู้ช่วงชิงกันจนกลายเป็นความขัดแย้งขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อใดที่รัฐใช้วิธีการประนีประนอมในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง ความรุนแรงก็ย่อมมีน้อย แต่เมื่อใดที่รัฐเปลี่ยนมาใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง ความรุนแรงก็ย่อมจะมีมาก ในกรณีศึกษาพื้นที่บ้านทุ่งห้าป่าม่วงก็เช่นเดียวกันจากเดิมที่มีการตกลงประนีประนอมกันในการปักปันเขตแดนที่ชัดเจนความขัดแย้งก็เริ่มคลี่คลายลง แต่ความขัดแย้งที่ปะทุขึ้นอีกครั้งพร้อมกับความรุนแรงก็มีสาเหตุมาจากการที่รัฐใช้อำนาจในการฟ้องจับไล่และมีคำสั่งให้ประชาชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกนอกพื้นที่ของตนเอง

งานวิจัยของ ฉันทนา บรรพศิริโชติ ชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมาได้มีแต่ประเด็นความขัดแย้งที่เกิดจากคนภายในชุมชนเท่านั้น การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น โครงการการสร้างเขื่อนที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ หรือกรณีของนโยบายการย้ายคนออกจากป่า ล้วนเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่ซ่อนเร้นไว้ด้วยความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นของความขัดแย้งที่เกิดจากผลพวงของการพัฒนา สอดคล้องกับงานของ วันชัย วัฒนศัพท์ ที่ประมวลสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายสาธารณะและการพัฒนา ในประเด็นหนึ่งได้กล่าวถึง ความสลับซับซ้อนของการพัฒนา ในยุคปัจจุบันจะแตกต่างจากอดีต ที่การพัฒนาจะมีรูปแบบง่าย ๆ เมื่อประชากรยังมีไม่มาก ความต้องการของมนุษย์ก็ยังไม่หลากหลาย ทรัพยากรก็มีอย่างเพียงพอไม่ว่าจะเป็น ที่ดิน น้ำ และป่าไม้ เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นก็สามารถแก้ไขตกลงกันได้โดยอาศัยหลักผู้ใหญ่ในชุมชน แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่มีสาเหตุเกี่ยวโยงกันหลายปัจจัย อาทิ มีประเด็นที่หลากหลาย (ความเชื่อ, ผลประโยชน์) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ มีค่านิยมและวัฒนธรรมที่ต่างกัน

ประเด็นที่สอง ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดิน งานวิจัยของ สายฝน เปี้ยวศ์ กล่าวถึง เงื่อนไขที่นำไปสู่การก่อเกิดขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สาเหตุประการหนึ่งคือ ปัญหาที่ดินทำกินเป็นเรื่องสำคัญเพราะที่ดินทำกินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของเกษตรกร ส่วนงานวิจัยของ สยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ เกี่ยวกับขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) เพื่อเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่า ที่ดิน และน้ำในพื้นที่ที่อยู่อาศัย พบว่าการก่อตัวของขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) เป็นขบวนการทางสังคม เป็นผลโดยตรงของความขัดแย้งระหว่างรัฐ กลุ่มทุน คนพื้นราบ และกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง จุดเริ่มต้นของขบวนการเคลื่อนไหวทั้งสองกรณีล้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากเรื่องของทรัพยากร โดยเฉพาะที่ดิน

เป็นสำคัญ เช่นเดียวกับในกรณีศึกษาพื้นที่บ้านทุ่งห้าป่าม่วงสาเหตุที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวยุทธการเมืองก็มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งบนที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ ความขัดแย้งในลักษณะข้างต้นเกิดขึ้นบ่อยครั้งนั้นเป็นเพราะว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนยังไม่เป็นที่ยอมรับ แม้ว่าจะมีบางพื้นที่ที่สามารถผลักดันเรื่องของสิทธิชุมชนจนประสบความสำเร็จ ดังกรณีตัวอย่างพื้นที่ชุมชนบ้านโป่งในงานศึกษาวิจัยของ สายฝน เปี้ยวงษ์ แต่ยังมีอีกหลายพื้นที่ที่ต้องมีการขับเคลื่อนผลักดันกันต่อไป เพื่อการได้รับสิทธิและกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นของตัวเอง

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)

ในการศึกษาเรื่อง “ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งห้าป่าม่วง อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่” ผู้วิจัยได้หยิบยกแนวคิดเพื่อใช้ในการศึกษา 4 แนวคิดด้วยกัน ได้แก่ แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม แนวคิดความขัดแย้งด้านทรัพยากร และแนวคิดการเคลื่อนไหวยุทธการเมือง โดยมีกรอบแนวคิดในการศึกษา คือ นับตั้งแต่สมัยรัชการที่ 4 เป็นต้นมาเริ่มมีการยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกพร้อมกับการตรากฎหมายคุ้มครอง จากเดิมที่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบ่งออกเป็นที่ดินของรัฐกับที่ดินส่วนบุคคล เว้นแต่พื้นที่ที่อำนาจรัฐยังเข้าไม่ถึงประชาชนสามารถจับจองกับได้อย่างอิสระ

เมื่อเวลาผ่านไปพร้อมกับการแบ่งเขตแดนที่ชัดเจนของรัฐภายใต้การตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืช พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 อันเป็นการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐเหนือทรัพยากร ซึ่งหมายความว่าที่ดินที่ประชาชนไม่มีเอกสารสิทธิ์ทั้งหมดคือ ที่ดินของรัฐ อันเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ ส่งผลให้เกิดการปะทะกันขึ้นระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐกับสิทธิการครอบครองตามจารีตประเพณีที่ประชาชนมีอยู่แต่เดิม

พื้นที่บ้านทุ่งห้าป่าม่วงเป็นอีกหนึ่งพื้นที่ที่เกิดปัญหาความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์กับรัฐมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 อันนำมาสู่กระบวนการเคลื่อนไหวยุทธการเมืองขึ้น ภาครัฐก็ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะเป็นปัญหาที่ขยายวงกว้างในสังคมไทย และพยายามหาแนวทางแก้ไขเห็นได้จากการออกกฎหมายและนโยบาย อาทิ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ.2518 รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และ 2550 เรื่องสิทธิชุมชน และนโยบายการออกโฉนดชุมชน พ.ศ.2553

มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐทั้งในเชิงกฎหมายและนโยบายดังกล่าวสำหรับพื้นที่บ้านทุ่งหำป่าม่วงแล้วไม่สามารถใช้เป็นแนวทางออกได้ เนื่องจากด้วยปัจจัยและข้อจำกัดต่างๆ อาทิ ความแตกต่างในแนวความคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน เงื่อนไขของกฎหมาย และระบบโครงสร้างทางอำนาจ อีกทั้งภาครัฐยังใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับคดีกับประชาชนในพื้นที่ข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐ ด้านประชาชนก็ได้ยอมจำนนต่ออำนาจรัฐกลับมีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องในหลายรูปแบบทั้งดำเนินการตามช่องทางของกฎหมายจนถึงระดับการสร้างมวลชนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นสามารถสะท้อนให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งหำป่าม่วง

กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งเน้นไปที่การศึกษารายละเอียดของแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน นับตั้งแต่เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2526 - 2555 รวมถึงวิเคราะห์ความแตกต่างในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งหำป่าม่วงที่นำมาสู่ความขัดแย้งและการเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาชนบ้านทุ่งหำป่าม่วง เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนบ้านทุ่งหำป่าม่วงต่อไป

(Conceptual Framework)

