

ชื่อโครงการ (ไทย) การถือครองที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในเขตพื้นที่สูงทางภาคเหนือของประเทศไทย: การควบคุมของรัฐ การจัดการชุมชนหรือสิทธิในการใช้ของปัจเจกชน?

(อังกฤษ) Land Tenure and Natural Resource Management in Upland Areas of Thailand: State Control, Communal Management or Individual Property and Use Rights?

ชื่อผู้วิจัย นางสาวประพิณวดี ศิริศุภลักษณ์¹

นางสาวชพิกา สังขพิทักษ์²

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภท โครงการความร่วมมือระหว่าง NRCT-DFG

ประจำปีงบประมาณ 2543/2544 จำนวนเงิน 556,000 บาท

ระยะเวลาทำการวิจัย 2 ปี 3 เดือน ตั้งแต่ ตุลาคม 2543 ถึง มกราคม 2546

บทคัดย่อของการเสนอผลงาน

ประเด็นปัญหา

เนื่องจากจำนวนประชากรมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นและพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่สูงตอนเหนือของไทยซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำและเป็นที่อยู่อาศัยของชนกลุ่มน้อยมีจำนวนที่ลดลง นอกเหนือจากนี้ได้มีกฎของบังคับเกี่ยวกับ การหักล้างถางและเผาป่า การไร่เลื่อนลอย และการปลูกฝิ่น รวมทั้งการที่รัฐบาลได้มีการอ้างสิทธิในพื้นที่สูงเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติและสิทธิการถือครองที่ดินทั้งหมด เป็นของรัฐ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงของที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสุเทพปุยซึ่งเป็นที่ตั้งของหมู่บ้านแม่สาใหม่ หมู่บ้านผานกกกและหมู่บ้านม่วงคำ จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความกดดันต่อความมั่นคงในการดำรงชีพ และมาตรฐานความเป็นอยู่ของชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ที่ศึกษา และจากความรู้สึกของความไม่มั่นคงในสิทธิเหนือที่ดินทำกินส่งผลต่อการใช้ที่ดินและทรัพยากรอย่างเข้มข้นโดยปราศจากการคำนึงถึงการลงทุนในระยะยาวเพื่อปรับปรุงบำรุงดินและทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดการลดลงของประสิทธิภาหการผลิต ซึ่งในที่สุดส่งผลต่อระดับรายได้และความเป็นอยู่ของชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ศึกษา

¹ อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หมายเลขโทรศัพท์ (02)561-5037 ต่อ 140

² อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หมายเลขโทรศัพท์ (02)561-5037 ต่อ 134

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ในการวิจัยคือ (1). ศึกษาลักษณะการถือครอง กรรมสิทธิ์ และสิทธิในการใช้ที่ดิน อันมีผลโดยตรงต่อการใช้ทรัพยากรที่ดินตลอดจนสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรป่าไม้ และความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรด้วยกัน (2) วิเคราะห์ถึงกลยุทธ์ของผู้มีส่วนได้เสียต่างต่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและการเพิ่มขึ้นของความมั่นคงในที่ดิน (3). กำหนดรูปแบบของนโยบายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ และมาตรการต่าง ๆ อันเนื่องมาจากนโยบายดังกล่าว และวิเคราะห์ผลในทางปฏิบัติที่มีต่อแบบแผนการถือครองที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในพื้นที่ศึกษาและในส่วนภูมิภาค (4). วิเคราะห์ผลกระทบของปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม ระบบการถือครองและการจัดการทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แบบแผนการใช้ที่ดิน และการผลิตทางการเกษตร

ผลของการวิจัย

การวิจัยในเรื่องการถือครองทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ศึกษาชี้ให้เห็นว่า การนำเอานโยบายที่ดินและป่าไม้ในระดับชาติไปปฏิบัติได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างระบบการถือครองแบบจารีตและระบบกฎหมายของรัฐในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสร้างกลยุทธ์ที่หลากหลายเพื่อทำให้สิทธิในการใช้ที่ดินมีความมั่นคง กลยุทธ์เหล่านี้มีตั้งแต่การฟื้นฟูและคิดประดิษฐ์ประเพณีขึ้นมาใหม่ไปจนถึงการร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ความพยายามเกือบทั้งหมดมุ่งเน้นไปที่การสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้กับชนกลุ่มน้อยว่าเป็นผู้ดูแลป่าไม้และเป็นผู้อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงไม่สามารถมองชุมชนในฐานะที่เป็นผู้วิเคราะห์ร้ายของนโยบายปลูกป่าที่ยากแก่การช่วยเหลือ หรือเป็นเพียงผู้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลโดยปราศจากความกระตือรือร้นใด ๆ ในเวทีท้องถิ่นที่ถูกกำหนดโดยความกดดันทางการเมืองและความไม่รู้เกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองของท้องถิ่นนั้น สมาชิกชนกลุ่มน้อยได้พิสูจน์ถึงความสามารถที่จะเรียนรู้กฎระเบียบต่าง ๆ และพัฒนารูปแบบใหม่ของ "human agency" (Long, 1992; Meinzen-Dick & Pradhan, 2002) ข้อค้นพบเหล่านี้ขัดแย้งกับข้อสรุปโดยทั่วไปอย่างง่าย ๆ ที่ว่า long-established groups เช่น กะเหรี่ยง มีสภาพเงื่อนไขในการต่อรองการอ้างสิทธิในที่ดินที่ดีกว่า traditionally migratory groups เช่น ม้ง และอาข่า (Johnson & Forsyth, 2002) ทั้งนี้ลักษณะของ 'room for manoeuvre' ในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินและป่าไม้บนพื้นที่สูงของประเทศไทยขึ้นอยู่กับ (1) การปฏิสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ของรัฐ การแทรกแซงของโครงการพัฒนา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ และ (2) ความสามารถของชุมชนท้องถิ่นที่จะชักนำให้ระบบการปกครอง ท้องถิ่นเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง

ผลลัพธ์อีกประการหนึ่งที่ได้จากการศึกษา คือ ช่วงเวลาที่สามารถกล่าวได้ว่า การเข้าถึงน้ำเป็นไปอย่างเสรีได้ผ่านพ้นไปแล้ว ในปัจจุบันการใช้น้ำขึ้นอยู่กับระบบการถือครอง สิทธิ และพันธะต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ทำการศึกษานั้นมีการจัดการใช้น้ำและการควบคุมน้ำโดยวิธีการที่หลากหลายซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิต่าง ๆ ครอบคลุมตั้งแต่สิทธิส่วนบุคคลและสิทธิในการกีดกันผู้อื่น (exclusive property rights) ไปจนถึงสิทธิที่แบ่งกันในกลุ่มผู้ใช้น้ำ สิทธิที่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนร่วม (communal control) และสิทธิเหนือน้ำที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ สิทธิเหล่านี้มีความเป็นพลวัตอย่างมาก และได้มีการพัฒนากฎระเบียบใหม่ ๆ และสถาบันในการถือครองในระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามสมาชิกทั้งหมดของชุมชนก็ไม่ได้เคารพกฎระเบียบอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากกลุ่มผู้นำในท้องถิ่นใช้ตำแหน่งที่มีอำนาจของตนเพื่อเพิ่มสัดส่วนในการควบคุมเหนือทรัพยากรน้ำ ข้อค้นพบนี้ขัดแย้งอย่างชัดเจนกับความเชื่อโดยทั่วไปของผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายที่ว่า กฎและปทัสถานทางสังคมทั้งหมดในระดับท้องถิ่นมีลักษณะเป็นแบบจารีต สืบทอดกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และเป็นแบบแผนเดียวกัน รวมทั้งขัดแย้งกับความเชื่อที่ว่า ทุกคนในชุมชนปฏิบัติตามกฎท้องถิ่นดังกล่าว ผลลัพธ์ที่ได้ยังขัดแย้งกับภาพเชิงอุดมคติที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) บางองค์กรมักจะแสดงให้เห็นเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นกล่าวคือ ภาพของชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยที่มีความสามัคคีและอยู่อย่างสุขสงบ และทำในสิ่งที่มุ่งไปยังการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนอันเป็นเป้าหมายร่วมกัน ระบบการถือครองน้ำในท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันทั้งภายในชุมชนท้องถิ่น และระหว่างผู้ใช้น้ำที่อยู่ในเขตต้นน้ำและเขตท้ายน้ำ

การวิเคราะห์ผลในทางปฏิบัติที่มีต่อแบบแผนการถือครองที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ศึกษา สามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ การแทรกแซงใด ๆ ในระบบการถือครองทรัพยากรควรพัฒนาขึ้นจากการประเมิน ปฏิสัมพันธ์ของสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดและการดำรงคงอยู่ของสิทธิเหล่านี้ในสภาพบริบททางสังคมการเมือง ทางสถาบัน และทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างถี่ถ้วน นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการแทรกแซงหลาย ๆ อย่างโดยหน่วยงานของรัฐและโครงการพัฒนาในระดับชาติด้านการถือครองและการจัดการทรัพยากรที่ได้ดำเนินการในพื้นที่วิจัยต้องประสบกับปัญหาในการเพิ่มศักยภาพการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมและการส่งเสริมการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการขาดความโปร่งใส ความถูกต้องตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่น ผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายไม่ควรละเลยต่อความซับซ้อนเชิงกฎหมายของระบบถือครองในท้องถิ่นและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีฝังตัวอยู่ในชุมชนท้องถิ่น ผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายควรตรวจดูว่าการออกแบบระเบียบและกฎหมายที่มีลักษณะเป็นแบบเดียวกัน ซึ่งไม่สามารถให้ความเป็นธรรมได้ อีกทั้งกฎหมายในลักษณะนี้ก็ไม่สามารถสร้างความยืดหยุ่นที่จำเป็นให้เกิดขึ้นได้ในระดับท้องถิ่น ใน

ความพยายามที่จะให้บรรลุถึงการจัดระบบเชิงสถาบันในการถือครองทรัพยากรที่เป็นไปได้นั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาลไม่ควรให้เพียงแค่ความช่วยเหลือในเชิงเทคนิคหรือการบริหารเท่านั้น หากควรสามารถที่จะแสดงบทบาทสำคัญในการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการถือครองที่ไม่เท่าเทียม และ/หรือไม่ยั่งยืน โดยกระทำผ่านความเข้าใจบริบททางสังคมและเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นที่พวกเขาทำงานอยู่ได้ด้วย

นอกจากนี้ผลของการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์สองทางระหว่างความมั่นคงในที่ดินและการลงทุนในระยะยาว และแสดงให้เห็นว่าสิทธิในที่ดินไม่มีผลทางสถิติต่อประสิทธิภาพการผลิตแต่มีผลกระทบต่อการลงทุนในการปรับปรุงบำรุงดินในระยะยาว การใช้ปัจจัยการผลิต (ปุ๋ย) และการได้มาซึ่งปริมาณทุน ซึ่งจากผลดังกล่าวก่อให้เกิดความสงสัยในความต้องการเกี่ยวกับโปรแกรมการจดทะเบียนที่ดินและการให้สิทธิบัตรในที่ดินในปัจจุบัน