

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและทรัพยากรของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ประสานเข้ากับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี สื่อสารคมนาคม ได้ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน พร้อมกับกระแสการเรียกร้องให้มีการป้องกัน แก้ไขสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในชุมชน กระแสการเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ทั้งการรับข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีผลกระทบต่อชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อมจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษา

การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่พบมากในปัจจุบันและได้ทวีความรุนแรงกระจายอยู่ทั่วไปทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง เนื่องจากมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น แต่มีพื้นที่เท่าเดิมทำให้เกิดความไม่สมดุล ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนในบริเวณนั้น ๆ ดังจะเห็นได้จากชุมชนที่อาศัยอยู่โดยรอบกว๊านพะเยา เดิมมีการประกอบอาชีพทำการเกษตรทำการประมงที่อุดมสมบูรณ์ จนกล่าวได้ว่าเป็นแหล่งชีวิต พอมานี้ในปัจจุบันพื้นที่ของกว๊านพะเยาลดลงเพราะถูกบุกรุกทั้งหน่วยงานของภาครัฐ เอกชน และกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เข้าไปจับจองเอาดินมาถม สร้างสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ สถานบริการต่าง ๆ และยังมีการออกเอกสารสิทธิ์ทับที่ของกว๊านพะเยาที่ได้มีการร่วมมือกันกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้ชัดเจนเมื่อประมาณปี พ.ศ.2534 โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ด้านทิศตะวันออก และพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้อม บริเวณพื้นที่สะพานขุนเคช ซึ่งเป็นบริเวณของลำน้ำแม่อิงที่เป็นลำน้ำหลักที่ไหลลงสู่กว๊านพะเยา จากเดิมเคยกว้างถึง 800 เมตร มาปัจจุบันเหลือประมาณ 8 เมตร และผลจากการสำรวจเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2534 พบว่าการบุกรุกพื้นที่ที่กว๊านพะเยา 43 รายเป็นเนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ พอมานี้กลางปี 2536 หลังเทศบาลเมืองพะเยาได้ถมที่เพิ่มอีก 15 ไร่ ตามนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีที่ชื่อ “นิคมอัญมณี” แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ

ปัจจุบันจึงเป็นสวนสาธารณะ และต่อมาในเดือนสิงหาคม 2536 เทศบาลเมืองพะเยาได้ถมที่บริเวณหน้าสวนสมเด็จพระเจ้า ลีกลงไปในกว๊านพะเยาประมาณ 150 เมตร เพื่อเป็นที่จอดรถของนักท่องเที่ยว แต่คนพะเยาไม่ต้องการและได้เรียกร้องให้ขุดดินออก เพราะทำให้ทัศนียภาพเปลี่ยนไปจากเดิม (กรมส่งเสริมคุณภาพแวดล้อม, กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. 2539: 12)

จากการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและชุมชนโดยตรง ซึ่งจะเห็นได้จากเหตุการณ์เกิดน้ำท่วมอย่างฉับพลันในช่วงฤดูฝน มีน้ำท่วมขังเป็นเวลานาน จนก่อให้เกิดความเสียหายด้านการเกษตร การประมงและด้านเศรษฐกิจ พอถึงช่วงฤดูแล้งน้ำลดลงเพราะมีพื้นที่ในการกักเก็บน้ำเหลือน้อย ทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพในกว๊านพะเยาเสื่อมโทรมและเปลี่ยนแปลงไปจากสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการบุกรุกพื้นที่ที่กว๊านพะเยา และที่ผ่านมาชุมชนที่อยู่รอบกว๊านพะเยา โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อมที่มีกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ที่กว๊านพะเยา

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะทำวิจัยในกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ เพื่อนำผลที่ได้ไปเป็นข้อมูลในการหาแนวทางป้องกันแก้ไขการบุกรุกพื้นที่สาธารณะในที่อื่นๆ ต่อไป

ประวัติความเป็นมาของพื้นที่ที่กว๊านพะเยาที่ราชพัสดุทะเบียนที่ (10697-10720) พย.7

ที่ราชพัสดุแปลง “กว๊านพะเยา” ได้มาโดยประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่เวนคืนในท้องที่อำเภอพะเยา จังหวัดเชียงราย พ.ศ.2482 เพื่อใช้ในราชการกระทรวงเกษตรราชการในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำกว๊านพะเยา และซื้อด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินบางส่วนในปี 2485 กระทรวงเกษตรราชการได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เนื้อที่ประมาณ 10600-0-00 ไร่ กรมธนารักษ์ (กระทรวงการคลัง) ให้หมายเลขทะเบียนทั่วไปที่ 10697 ถึง 10720 ในปี พ.ศ. 2494 กระทรวงเกษตรราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และ 9 แห่งพระราชบัญญัติการประมงพ.ศ.2491 ให้จังหวัดเชียงราย ประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบด้วยกันว่า ทางราชการกำหนดกว๊านพะเยาเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ และกำหนดเครื่องมืออนุญาตให้ทำ

การประมง ในปี 2524 กรมธนารักษ์ได้จัดทำโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ ได้หมายเลขทะเบียนใหม่เป็นหมายเลขทะเบียนที่ พย.7

เนื่องจากการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว มีปัญหาเรื่องแนวเขตกับราษฎรเสมอมา ในปี 2528 กรมธนารักษ์จึงได้จัดส่งช่างสำรวจมาทำการรังวัดตรวจสอบและปักหลักแนวเขต ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานราชพัสดุจังหวัด และหัวหน้าสถานีประมงน้ำจืด ได้วางแผนดำเนินการแก้ไข โดยนำหลักฐานระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ แผนที่พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2482 แผนที่ท้ายประกาศกำหนดเขตบริเวณกว๊านพะเยา พ.ศ.2494 และหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนี้จากสำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา เมื่อได้หลักฐานแล้วจึงได้ให้ช่างสำรวจกรมธนารักษ์รังวัดตรวจสอบ (โดยสุ่มตัวอย่างเป็นบางจุด) พบว่ามีที่ว่างระหว่างที่ราชพัสดุกับที่ดินราษฎรเป็นจำนวนมาก และพบว่ามีราษฎรออก ส.ค.1, น.ส.3, น.ส.3ก. โฉนดที่ดินทับที่ราชพัสดุแปลงกว๊านพะเยาเป็นจำนวนมากเช่นกัน ได้รายงานผลให้กรมธนารักษ์ทราบพร้อมกับขอให้กรมธนารักษ์จัดสรรเงินมาให้จังหวัด เพื่อยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรมธนารักษ์และกรมประมงได้ประชุมหารือ มีข้อยุติให้ใช้แผนที่ท้ายประกาศในปี พ.ศ. 2494 เป็นหลักฐานนำมายื่นขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และในปี พ.ศ. 2529 กรมธนารักษ์ได้จัดสรรเงินให้ จึงได้ดำเนินการยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อสำนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าหน้าที่สำนักงานราชพัสดุจังหวัดร่วมกับเจ้าหน้าที่สถานีประมงน้ำจืดได้นำช่างรังวัดสำนักงานที่ดินจังหวัดทำการรังวัดปักหลักเขตเสร็จเรียบร้อยในปีงบประมาณ 2530 โดย

1. ยึดหลักฐานแผนที่ท้ายประกาศกฤษฎีกา ปี พ.ศ. 2482 แผนที่ท้ายประกาศปี 2494 และหลักฐานหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินของเจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นหลักฐานในการพิจารณาปักหลักเขตที่ดิน
2. ในกรณีที่ดินข้างเคียงแปลงใดไม่มีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินทับ หรือ รุกกล้าเขตที่ราชพัสดุ ตามหลักฐาน ข้อ 1. ก็นำทำการปักหลักเขตตามแนวเขตแผนที่ ข้อ 1.

ผลการดำเนินการสำรวจทำรังวัดพื้นที่กว๊านพะเยา

1. ที่ดินราชพัสดุแปลงกว๊านพะเยา ตามที่ได้นำทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เนื้อที่รังวัดใหม่ 12831 - 1 - 26.6 ไร่ มากกว่าเนื้อที่เดิม 2231 - 1 - 26.6 ไร่ (เดิมเนื้อที่ตามทะเบียน 10600 - 0 - 00 ไร่)

2. ผู้เข้าใช้ประโยชน์ทำสวนลำไย ลิ้นจี่ สวนบัว บ่อเลี้ยงปลา อยู่อาศัย และมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (ส.ค.1, น.ส.3, น.ส.3ก, โบบง, โฉนดที่ดิน) ทับที่ราชพัสดุแปลงนี้เป็นบางส่วนเนื้อที่ประมาณ 37 ไร่ จำนวน 21 ราย ยินยอมให้ตัดเนื้อที่ที่ทับที่ราชพัสดุแล้วจำนวน 14 ราย และในจำนวน 14 ราย และในจำนวน 14 รายนี้ เป็นผู้มีโฉนด 9 ราย ได้ยื่นขอรังวัดแบ่งหักต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยาแล้วจำนวน 7 ราย อีก 2 ราย อยู่ระหว่างดำเนินการและมีผู้คัดค้านแนวเขตจำนวน 7 ราย เป็นผู้มีหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดิน น.ส.3ก จำนวน 4 ราย และโฉนดที่ดินจำนวน 3 ราย

ดังนั้น การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกว๊านพะเยาจึงยังไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เพราะมีผู้คัดค้านดังกล่าวและจะต้องมีการรังวัดกันเขตส่วนที่คัดค้านออก

ต่อมาในปีงบประมาณ 2530 สำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยาจึงได้ส่งช่างรังวัดออกทำการรังวัดกันเขตส่วนที่คัดค้านออก เพื่อดำเนินการรังวัดตรวจสอบแนวเขตการออกหนังสือสำคัญสำหรับหลวงใหม่ปรากฏว่ามีผู้ออกหลักฐานในที่ดินรुक้าในที่ดินเขต “กว๊านพะเยา” บางส่วน 19 แปลง แยกเป็นโฉนดที่ดิน 13 แปลง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ 6 แปลง และเจ้าของที่ดินทุกแปลงไม่คัดค้านการรังวัด โดยยินยอมจะไปแก้ไขเอกสารสิทธิให้ถูกต้อง

ยังคงมีผู้คัดค้านการรังวัดที่มีแนวเขตติดกว๊านพะเยาจำนวน 8 ราย คือ

1. วัดศรีโคมคำ โฉนดเลขที่ 2290 ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา เนื้อที่ 16-2-77 ไร่

2. นายส่ง บุญเรือง ไม่มีหลักฐานที่ดิน ตำบลแม่คำ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา คัดค้านเนื้อที่ประมาณ 3-2-77 ไร่

3. นายวุฒิพงษ์ ภูจินาพันธุ์ โฉนดเลขที่ 9467 ตำบลแม่ใส อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา คัดค้านทั้งแปลง เนื้อที่ 4-0-99 ไร่

4. นายวุฒิพงษ์ ภูจินาพันธุ์ น.ส.3ก เลขที่ 26 ตำบลแม่ใส อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา คัดค้านทั้งแปลง เนื้อที่ 6 - 1 - 20 ไร่

5. นายเทียน ตันบูรณา น.ส.3ก เลขที่ 10 ตำบลแม่ใส อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา คัดค้านทั้งแปลง เนื้อที่ 5 - 1 - 67 ไร่

6. นายเกรียงไกร ลิ้มปีคณาคม น.ส.3ก เลขที่ 172 ตำบลแม่ใส อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา คัดค้านทั้งแปลง เนื้อที่ 6 - 1 - 38 ไร่

7. นายฝาย ชุมลือ โฉดเลขที่ 9430 ตำบลแม่ใส อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา คัดค้านทั้งแปลง เนื้อที่ 2 - 0 - 27.8 ไร่

8. พ.ต.ท สุรเชษฐ์ โทปฐมานนท์ บุกรุกถมที่ยื่นต่อจากเอกสารสิทธิ์ของตนเองเข้าไปในกว๊านพะเยา เนื้อที่ 1 - 1 - 10 ไร่

ขั้นตอนการได้มาของพื้นที่กว๊านพะเยา ตามหมายเลขทะเบียนที่ พย.7

1. ที่ราชพัสดุแปลงกว๊านพะเยา ได้มาโดยประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ในท้องที่ อำเภอพะเยา จังหวัดพะเยา พ.ศ. 2482 เพื่อใช้ในราชการกระทรวงเกษตรราธิการ ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำกว๊านพะเยา และซื้อด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินบางส่วน

2. ในปี พ.ศ. 2485 กระทรวงเกษตรราธิการได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เนื้อที่ประมาณ 10,600 ถึง 10,720

3. ในปี พ.ศ. 2494 กระทรวงเกษตรราธิการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และ 9 แห่งพระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2491 ให้จังหวัดเชียงรายประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบด้วยว่า ทางราชการกำหนด กว๊านพะเยาเป็นที่จับสัตว์น้ำ ประเภทที่รักษาพันธุ์

4. ในปี พ.ศ. 2524 กรมธนารักษ์ได้จัดทำโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ ได้หมายเลขทะเบียนที่ พย. 7

5. ในปี พ.ศ. 2528 กรมธนารักษ์ได้ส่งช่างสำรวจมาทำการรังวัดตรวจสอบและปิดแนว

เขตร่วมกับสำนักงานธนารักษ์จังหวัดและสถานีประมงน้ำจืด ผลการดำเนินงานพบว่า มีราษฎรออกเอกสาร โฉนดที่ดิน น.ส.3 ก, น.ส. 3, ส.ค.1 ทับที่ราชพัสดุแปลงกว๊านพะเยาเป็น

จำนวนมาก ได้รายงานให้กรมธนารักษ์ทราบพร้อมขอกให้กรมธนารักษ์จัดสรรเงินมาให้จังหวัด เพื่อยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับ หลวง

6. ในปี พ.ศ. 2529 กรมธนารักษ์ได้จัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงต่อสำนักงานที่ดินจังหวัด

7. ในปี พ.ศ. 2530 ได้รับหนังสือสำคัญสำหรับหลวง จากสำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา เนื้อที่ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง 12,831 - 1 - 26.60 ไร่

สภาพปัญหา

1. กว๊านพะเยาในปัจจุบัน ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง เลขที่ พย.0149 เนื้อที่ 12,831- 1-26.60 ไร่ ซึ่งจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวยังไม่ใช่จำนวนเนื้อที่ของกว๊านพะเยาทั้งหมด ด้วยเหตุว่าในการนำรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงปี พ.ศ. 2529 เป็นการนำรังวัดปักหลักเขต ในส่วนที่ไม่มีราษฎรคัดค้านเท่านั้น

2. ในส่วนที่มีราษฎรคัดค้าน โดยอยู่ทางทิศเหนือของ น.ส.ถ เลขที่ พย.0149 ตั้งแต่สะพานขุดเศษขึ้นไป เนื้อที่ประมาณ 800 กว่าไร่ ยังไม่ได้ทำรังวัด ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเนื่องจากมีราษฎรบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์และออกเอกสารสิทธิ์ โฉนดที่ดิน น.ส.3 น.ส.3 ก. ส.ค. 1 ทับที่ราชพัสดุ

3. จังหวัดพะเยาได้แต่งตั้งอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่กว๊านพะเยา ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะอนุกรรมการฯ ตรวจสอบหลักฐานการบุกรุกของราษฎรที่ออกเอกสารทับที่ราชพัสดุ ว่ามีจำนวนกี่ราย เนื้อที่เท่าใด

4. ในปี พ.ศ. 2542 ได้ตรวจสอบพบว่า

4.1 ได้มีราษฎรได้เข้าทำประโยชน์รุกล้ำเข้าไปในที่ราชพัสดุ เพื่อกิจการด้านสถานบริการนักท่องเที่ยว (เดอะบีช) เนื้อที่ประมาณ 2 - 0 - 24 ไร่ ในท้องที่ตำบลล้อม อำเภอมือง และราษฎรดังกล่าวได้ยื่นเรื่องขอเช่าที่ดินราชพัสดุ จำนวน 2 - 0 - 24 ไร่ ต่อมาจังหวัดได้พิจารณาคำร้องของผู้เช่า และตรวจสอบที่ดินบริเวณขอเช่าปรากฏว่าไม่สามารถจัดให้เช่าได้ จังหวัดจึงได้แจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องขอเช่าให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากพื้นที่บริเวณที่รุกล้ำ

4.2 ได้มีราษฎรดำเนินกิจการจักรยานน้ำในกว๊านพะเยา ซึ่งการเข้าไปใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวเป็นลักษณะเพื่อจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งจะต้องทำการขอเช่าให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2527 จังหวัดพะเยาจึงขอให้สถานีประมงน้ำจืดจังหวัดพะเยาประสานไปยังกรมประมงว่า ยินยอมให้เอกชนเช่าที่ราชพัสดุ (กว๊านพะเยา) เพื่อเป็นสถานประกอบกิจการจักรยานน้ำหรือไม่อย่างไร กรมประมงได้แจ้งผลการพิจารณาของกองกฎหมายสนธิสัญญากรมประมงว่าบริเวณกว๊านพะเยา กรมประมงมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและควบคุมทำการประมง ส่วนการอนุญาตให้ใช้พื้นที่บริเวณกว๊านพะเยาเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122

4.3 ได้มีราษฎร นายเกรียงไกร ลิมปีคณาคม เป็นโจทก์ ฟ้องธนารักษ์จังหวัดพะเยา และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยาเป็นจำเลย โดยโจทก์ได้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินจำนวนเนื้อที่ 6 - 1 - 38 ไร่ แต่ธนารักษ์จังหวัดพะเยาคัดค้านคำขอการออกโฉนด เนื่องจากที่ดินของโจทก์อยู่ในเขตกว๊านพะเยาศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาขึ้นตามศาลชั้นต้น ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ที่ราชพัสดุ (ธนารักษ์จังหวัดพะเยา. 2538. ที่ราชพัสดุทะเบียนที่ 10697 - 10720 พย. 7) 10 - 20

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการบุกรุกพื้นที่กว๊านพะเยา
2. เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบกว๊านพะเยาในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบกว๊านพะเยาในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ

คำจำกัดความในการศึกษา

1. กระบวนการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมวางแผน ตัดสินใจ และเฝ้าระวัง ป้องกันการบุกรุกพื้นที่ที่กว๊านพะเยา

1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง ชุมชนเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็น รับรู้ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่กว๊านพะเยา

1.2 การมีส่วนร่วมในการวางแผน หมายถึง ชุมชนเข้าไปร่วมวางแผนกำหนดกิจกรรม ทั้งระยะสั้น และระยะยาว ต่อกิจกรรมในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ที่กว๊านพะเยา

1.3 การมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง หมายถึง การที่ชุมชนร่วมติดตาม ตรวจสอบพื้นที่ที่กว๊านพะเยาที่อาจจะมีภาครัฐ ภาคเอกชน และกลุ่มเอกชนในท้องถิ่น เข้าไปบุกรุกให้ดำเนินตามกฎหมาย

2. ความรู้ความเข้าใจในปัญหาอุปสรรค หมายถึง ชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ที่กว๊านพะเยา

3. การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หมายถึง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านการเข้าไปมีส่วนร่วมอบรม ประชุม อบรม เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สิ่งตีพิมพ์ หอกระจายข่าวชุมชนต่อสาธารณชน ทั้งภาครัฐและชุมชนที่เกี่ยวข้อง

4. พื้นที่สาธารณะ หมายถึง พื้นที่ทั่วไปที่เกี่ยวกับประชาชน

5. การบุกรุก หมายถึง การด่างด้าเข้าไปในเขตหวงห้าม

6. ชุมชน หมายถึง ชุมชน กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน