

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

กระบวนการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีศึกษาป่าห้วยบก - ป่าห้วยเคียน อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงพรรณนา โดยการนำเอาข้อมูลจากเอกสาร ข้อกฎหมาย กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี จากการออกสำรวจพื้นที่เขตปฏิรูปในภาคสนามและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การทำข้อสอบถามจากเกษตรกร จำนวน 100 ครัวเรือน ได้พบว่าเกษตรกรที่ยากจนเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดเงื่อนไขทางการเมือง ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ที่อยู่ในพื้นที่ได้ให้รัฐกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีปัจจัยพื้นฐานหลายประการที่ต้องนำเอาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ยากจน

#### สรุปผลการศึกษา

การสรุปผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

- ตอนที่ 1 ศึกษาถึงความเป็นมาของการ ปฏิรูปที่ดินในเงื่อนไขในทางสังคมและเงื่อนไขในทางการเมือง
- ตอนที่ 2 ศึกษาถึงวิธีการในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน โดยองค์กรของรัฐ
- ตอนที่ 3 ศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ จังหวัดพะเยา

#### ตอนที่ 1

เงื่อนไขทางสังคมนั้น เพราะว่าจำนวนของประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี ในปี พ.ศ. 2528 มีประชากรจำนวน 51,795,651 คน ถึงปี พ.ศ. 2542 มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นถึง 61,661,701 คน (สำนักงานทะเบียนกลาง กรมการปกครอง 2542) และประชากรในเขตจังหวัดพะเยา ในปี พ.ศ. 2520 มีจำนวน 439,663 คน ถึงปี พ.ศ. 2542 มีจำนวนถึง 515,128 คน (สำนักงานสถิติจังหวัดพะเยา) เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นจึงมีปัญหาคือที่ดินทำกินที่เป็นปัญหาขั้นพื้นฐานของประเทศก็คือปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรผู้ยากจน จึงมีการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ทำลายป่าไม้ เพื่อใช้ใน

การทำเกษตรกรรม เป็นต้น และมีปัจจัยอื่นอีกหลายทางที่เป็นมูลเหตุให้ป่าไม้ถูกทำลายไปจำนวนมาก รัฐบาลทุกยุคก็ได้ออกกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

เงื่อนไขทางการเมือง เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองได้ให้สัญญาประชาคมไว้กับประชาชนว่า ถ้าได้รับเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลก็จะแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรผู้ยากจน เมื่อถึงปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มุ่งหมายปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการนำที่ดินของรัฐหรือที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของ เพื่อจัดให้เกษตรกรผู้ที่ยากจนเข้าทำกิน และได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 69 จังหวัด ส่วนใหญ่พื้นที่ดินที่นำมาปฏิรูปร้อยละ 95 เป็นที่ดินของรัฐ และเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปเกือบร้อยละ 90 ที่ดินที่เป็นสิทธิของเอกชนที่นำมาสู่การปฏิรูปนั้นมีจำนวนไม่มากนัก ทั้งที่เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมที่ควรนำมาปฏิรูปเป็นอย่างยิ่ง

## ตอนที่ 2

ปัจจุบันรัฐบาลประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 69 จังหวัด มีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน 51 ล้านไร่ เมื่อจังหวัดใดประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ทางคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็จะกำหนดพื้นที่ปฏิรูป โดยเฉพาะในพื้นที่เขตจังหวัดพะเยา พื้นที่กำหนดเป็นเขตปฏิรูปเกือบร้อยละ 99 เป็นพื้นที่ป่าไม้ อาทิ ป่าห้วยบง - ห้วยเทียน ป่าแม่คำ - ป่าแม่นาเรือ ป่าแม่คำ เขตอำเภอเมืองพะเยา ป่าแม่ฮ่องป้อ - ป่าห้วยแก้ว และป่าแม่อิงฝิ่งซ้าย เขตกิ่งอำเภอภูกามยาว ป่าแม่ร่องซุย ป่าห้วยดอกเข็ม และป่าแม่อิงฝิ่งขวา เขตอำเภอดอกคำใต้ ป่าแม่ลาวฝิ่งขวา ป่าแม่सानและป่าแม่ใจ เขตอำเภอแม่ใจ ป่าแม่จูน เขตอำเภอจูน ป่าคอบบ่อส้มและป่าคอบโป่งนก เขตอำเภอเชียงคำ และเขตกิ่งอำเภอภูซาง ป่าแม่ยม เขตอำเภอปง - อำเภอเชียงม่วน เป็นต้น

กรณีศึกษาป่าห้วยบง - ป่าห้วยเทียน มีพื้นที่ทั้งหมด 34,739 ไร่ ทางการเห็นว่าเป็นพื้นที่ถูกบุกรุกและถือว่าเป็นป่าเสื่อมโทรมจึงนำมาปฏิรูปจำนวน 31,927 ไร่ เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินได้ดำเนินการตัดต้นไม้ทั้งหมดแล้วใช้รถแทรกเตอร์ไถปรับพื้นที่ กำหนดเขตแบ่งแยกเป็นแปลง ทำรูปแผนที่เพื่อนำมาแจกสิทธิให้แก่เกษตรกรตามวิธีการของทางราชการ ต้นไม้ที่เหลืออยู่จึงถูกทำลายไปเกือบหมดสิ้น

## ตอนที่ 3

ในปี 2509 ป่าห้วยบง - ป่าห้วยเทียน ได้ถูกกำหนดเขตและประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (ภาคผนวก ก. 1,2) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงว่า เนื่องจากป่าแห่งนี้มีไม้เต็ง ไม้รัง ไม้เหียงและไม้ชนิดอื่น ซึ่งมีค่าจำนวนมากและมีของป่ากับทรัพยากรธรรมชาติอื่นด้วย

สมควรกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าและทรัพยากรธรรมชาติอื่นไว้ แต่ต่อมาสภาพป่าถูกบุกรุกทำลายจึงทำให้ป่าเสื่อมสภาพลง และเมื่อปี พ.ศ. 2521 จึงกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่สองป่า แต่นำมาปฏิรูปในพื้นที่ร้อยละ 91 ของพื้นที่ทั้งหมด จากการศึกษาพบว่าลักษณะพื้นที่ดินและป่าทั้งสอง เป็นที่เนินลาดชันไปถึงยอดเขา เป็นที่ลอนลาด เป็นลูกคลื่น สภาพดินเป็นดินชุดห่างฉัตรชั้น 2 เป็นดินชุดพานและดินชุดสโพลคอมเพิลิก ซึ่งพื้นที่เหล่านี้บางส่วนไม่เหมาะแก่การเกษตรกรรม เพราะเป็นที่ดินเป็นเนินสูง ขาดน้ำในฤดูแล้ง ต้องอาศัยน้ำฝนเพียงอย่างเดียว เกษตรกรทำนาข้าวโดยผลตอบแทนไม่คุ้มทุน ปลูกพืชไร่ อาทิ ถั่วเขียวรุ่น 1 ก็ได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าต้นทุน ปลูกต้นมะม่วงหิมพานต์ก็ได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าต้นทุนเช่นกัน ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มขึ้น จึงมีเกษตรกรบางส่วนได้ละทิ้งพื้นที่ไปประกอบอาชีพอย่างอื่น ไม่ได้เข้าทำประโยชน์จนพื้นที่บางแปลงมีต้นไม้ใหม่เกิดขึ้น จะมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ในโอกาสต่อไป

จากการสำรวจภาคสนามและการสอบถามเกษตรกร จำนวน 100 ครัวเรือนที่ได้รับสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์ที่ดินคิดเป็นร้อยละ 78 และอีกร้อยละ 22 ได้ละทิ้งที่ดินไม่ใช้ประโยชน์แต่อย่างใด มีเกษตรกรที่ได้รับที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรร้อยละ 14 และมีเพียงร้อยละ 10 ที่ทำประโยชน์ในที่ดินได้ผลดี การนำพื้นที่ป่าสงวนมาทำการปฏิรูป โดยใช้พื้นที่ป่าทั้งผืน โดยเฉพาะป่าผืนใหญ่และพื้นที่ป่าเชิงเขาหรือป่ายอดเขา โดยลักษณะของสภาพป่าไม้ในประเทศไทยย่อมประกอบไปด้วยไม้ป่านานาพันธุ์ตลอดถึงพืชสมุนไพรหรือพืชป่าอื่นๆ อีกจำนวนมาก หากมีการล้มป่าไม้ นำที่ดินมาไถปรับพื้นที่ในพื้นที่ไม่เหมาะสมในการทำเกษตรย่อมเป็นการทำลายสภาพที่ดิน สภาพป่าไม้ สภาพระบบนิเวศที่มีอยู่เดิมไป จึงมีผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในเขตป่าสงวนอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น อนึ่ง เมื่อเกษตรกรได้รับแจกสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ไปแล้ว ก็ไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นให้เกิดผลดีแก่การดำรงชีพของเกษตรกรแต่อย่างใด จึงเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า ไม่ได้ประโยชน์สูงสุด และเป็นการสูญเสียทรัพยากรไปอย่างน่าเสียดายยิ่ง

#### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินป่าห้วยบง - ป่าห้วยเตียน พบว่ากระบวนการและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน โดยองค์กรของรัฐเกิดการสูญเสียต่อทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่าที่ต้องสูญเสียทรัพยากรนั้นไป วิธีดำเนินการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งก่อนที่จะมีการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำเป็นต้องมีขั้นตอนปฏิบัติโดยละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

1. ต้องมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สำรวจตรวจสอบสภาพพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่จะมีการส่งมอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินโดยละเอียด มีการเก็บข้อมูล สภาพป่า สภาพพื้นที่ สภาพชุดดิน ฯลฯ เพื่อนำมาประกอบในการพิจารณาว่า พื้นที่ป่าทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม ส่วนใดควรรักษาไว้ให้เป็นพื้นที่ป่าอย่างเดิม

2. ต้องมีอาณาเขตของพื้นที่ป่าที่จะส่งมอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินอย่างชัดเจน และกันพื้นที่ป่าไม้ที่ยังมีสภาพสมบูรณ์ มีลักษณะพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมไว้ โดยไม่ต้องส่งมอบพื้นที่ป่าทั้งผืนดังที่ปฏิบัติที่ผ่านมา แม้ในทางปฏิบัติจะทำได้ยาก แต่ควรหาวิธีการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมที่สอดคล้องกับลักษณะของธรรมชาติและสังคมมนุษย์ที่ต้องอาศัยพื้นที่ป่าเพื่อการดำรงชีพ

3. ให้มีคณะกรรมการสำรวจตรวจสอบ วินิจฉัย การติดตามผลและประเมินผล นอกจากจะมีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะต้องให้มีคณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคล ชุมชน สถาบัน นิติบุคคล เพื่อให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันดังต่อไปนี้

3.1 เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.2 เจ้าหน้าที่ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.3 เจ้าหน้าที่พัฒนาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.4 ตัวแทนสมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการเลือกตั้งจากตัวแทนของสมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน ในจังหวัดที่มีการปฏิรูปที่ดินหรือในภาคนั้นๆ

3.5 สถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนสาขาวิชาที่เกี่ยวกับการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง

3.6 ผู้แทนของกลุ่มประชาชนที่มีการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ในสาขาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านขั้นตอนการเลือกตั้งของกลุ่มประชาชนที่มีวุฒิการศึกษาในสาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม หรือสาขาที่เกี่ยวข้อง ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หากในท้องที่ใดไม่มีผู้สำเร็จการศึกษาดังกล่าวให้ผู้แทนของกลุ่มประชาชนที่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

3.7 องค์กรบริหารส่วนตำบลและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในเขตท้องที่มีการปฏิรูปที่ดิน

3.8 สถาบันสื่อมวลชน

3.9 ตัวแทนชุมชนในพื้นที่ที่มีการปฏิรูปที่ดิน

การที่ให้มีโอกาสกรรมการที่มีตัวแทนของสมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชนและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เพราะว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของทุกๆ คนในชุมชนที่มีการปฏิรูปที่ดินอย่างที่จะหลีกเลี่ยงมิได้ จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนและชุมชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540

มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 69 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม หน้าที่ป้องกันและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 79 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้อเสนอแนะให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินก็สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540

มาตรา 290 บัญญัติว่า “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหลังกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

ส่วนด้านองค์กรเอกชนและประชาชน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 6 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม”

ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวมา หากการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยองค์กรของรัฐ ได้มีเอกชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ ร่วมตัดสินใจ จะทำให้การปฏิรูปที่ดินเป็นไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร และมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติให้น้อยที่สุด จึงจะเป็นการจัดการทรัพยากรของชาติอย่างมีคุณค่าและมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด