

Government Land and Forest Management Policy and a Local Community's Potential to Amend Policy: A Case of the Communities in the Wildlife Sanctuary at Mogro Subdistrict, Umphang District, Tak Province

Jeeramet Detkachornkiat¹

Kanlaya Saeoung²

Abstract

The objectives of this research were: 1) to study the process of government land and forest management policy formulation, using Ralph Dahrendorf's conflict theory as the analytical framework, and 2) to assess the potential of the local communities to create social pressure on the government to amend policy, considering the existing interest groups and the level of intensity of social conflicts.

The design of this research was qualitative, using descriptive analysis of documents and data from the interviews of a group of purposively selected community leaders, village headmen, assistant village headmen, members of the Subdistrict Administrative Organization and village committees of Mae Klong Kee, Mae Klong Yai, and Mae Klong Noi villages. The group interviews were conducted during August 9 -11, 2015.

The results of this study show that the classification of Umphang forest area as a Wildlife Sanctuary, which was done in order to protect the interest of the state, limits the accessibility and the use of land resources for the local communities, resulting in social conflicts. This research also indicates that local people in the area have low potential to push for an amendment of this government policy. As found in this research, local people are unable to unite among themselves to protect their own interests. In addition, the level of conflict between the villagers and the government has not intensified to the level that warrants attention from the government. It is therefore suggested that local residents need to be firmly united to protect their common interests with a clear ideology and together

¹ Master degree candidate in Public Policy Administration, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

² Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences Srinakharinwirot University

create an institutional organization. To pressure for amendment of the current policy, the villagers have to regulate and intensify the level of conflict through positive social activities under the aegis of the institutional organization they have formed.

Keywords: Public policy, Community's potentiality, Changing policy

นโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐกับศักยภาพการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
โดยชุมชนท้องถิ่น ศึกษากรณีชุมชนท้องถิ่นในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตำบลโมโกร
อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก

จิรเมธ เดชจรเกียรติ¹

กัลยา แซ่อึ้ง²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐโดยอาศัยทฤษฎีความขัดแย้งของ ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ เป็นกรอบในการวิเคราะห์ และศึกษา การก่อรูปนโยบายใหม่รวมถึงศักยภาพของชาวชุมชนท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยพิจารณา จากการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม ระดับความรุนแรงและความเข้มข้นของความขัดแย้งอันเป็น ผลจากการดำเนินนโยบายจัดการที่ดินและป่าไม้ของภาครัฐ

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารและคำสัมภาษณ์ที่ได้จาก ประชากรตัวอย่าง คือ ผู้นำชุมชนท้องถิ่นประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยฯ สมาชิกองค์การบริหาร ส่วนตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้าน ของหมู่บ้านแม่กลองคี หมู่บ้านแม่กลองใหญ่ และหมู่บ้านแม่กลอง น้อย มีแบบสัมภาษณ์กลุ่มเป็นเครื่องมือในการวิจัย เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กลุ่ม ซึ่งจัดให้มีขึ้นในวันที่ 9-11 สิงหาคม พ.ศ. 2558

ผลการวิเคราะห์พบว่าการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอุ้มผาง เป็นการกำหนดนโยบาย เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ หรือคุณค่าเป้าหมายของรัฐ และกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ของชาวชุมชนท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น และผลการศึกษาพบว่า ชุมชนท้องถิ่นมีศักยภาพต่ำ ในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐได้ เพราะไม่มีการตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ชัดเจน อีกทั้งระดับความรุนแรงของความขัดแย้งยังต่ำจึงไม่หนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอย่างรวดเร็ว แม้ระดับความเข้มข้นของความขัดแย้งจะปรากฏให้เห็นในระดับหนึ่งแต่ไม่เข้มข้นจนสามารถกลายเป็นพลังที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงได้อย่างลึกซึ้ง ดังนั้นผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าชาวบ้านท้องถิ่นต้องจัดตั้งกลุ่ม เป็นองค์กรเชิงสถาบันที่มีแนวคิดอุดมการณ์ และผลประโยชน์ที่ชัดเจนให้ได้ อีกทั้งกำกับระดับความรุนแรง และความเข้มข้นของความขัดแย้งผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์กรจัดขึ้นอย่างสร้างสรรค์

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, ศักยภาพของชุมชน, การเปลี่ยนแปลงนโยบาย

¹ นิสิตปริญญาโทสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (นโยบายสาธารณะ) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

² อาจารย์ประจำสาขาการเมือง การปกครอง ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

บทนำ

ที่ดินถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์และถือเป็นแหล่งก่อเกิดของปัจจัยสี่ ที่สร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับมนุษย์มาเป็นระยะเวลาช้านาน เมื่อประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบทุนนิยมเสรี ที่ดินก็แปรเปลี่ยนไปตามพัฒนาการของพลังการผลิตและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้ที่ดินที่เคยเป็นของสาธารณะ ค่อย ๆ ถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นกรรมสิทธิ์รวมหมู่เฉพาะของชุมชนหรือเป็นของรัฐและเอกชนไปในที่สุด (เอนก นาคะบุตร, 2536)

ในอดีตที่ดินถือเป็นของรัฐและประชาชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามความสามารถในการจับจอง ต่อมาเมื่อมีการออกเอกสารสิทธิให้กับชาวบ้านเพื่อเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเท่ากับการแบ่งแยกระหว่างสิทธิของรัฐกับสิทธิของเอกชน รัฐจึงจำเป็น ต้องหวงก้นที่ดินบางส่วนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยใช้กฎหมายกำหนดเขตที่ดินของรัฐเพื่อกิจการต่าง ๆ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, 2553)

ด้วยนโยบายของรัฐในการหวงห้ามที่ดินนี้เองในบางพื้นที่จึงเกิดการประกาศเขตป่าสงวนไปทับที่ดินทำกินของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาก่อนโดยมิได้มีการแจ้งครอบครอง จนเป็นเหตุให้ไม่มีหลักฐานการถือครองที่ดินทำกินในเขตป่า และถูกรัฐแจ้งเป็นผู้บุกรุกป่าในที่สุด เมื่อรัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับชาวบ้านเหล่านั้นจึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนขึ้น

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ ตั้งแต่กฎหมายแม่บทคือ รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมนอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ยังให้ความสำคัญกับเรื่องที่ดิน และถูกนำมาเป็นแผนแม่บทในการกำหนดนโยบายของหลายรัฐบาล ที่สนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีสิทธิทำกินในที่ดินที่ตนอาศัยอยู่และสนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

แม้การที่รัฐบาลมีนโยบายเอาจริงเอาจังกับการบุกรุกป่าของนายทุนรายใหญ่ แต่ก็น่าเป็นห่วงอยู่มิใช่น้อยโดยเฉพาะประกาศภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ด้วยความเข้มข้นของการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้ชาวบ้านในหลายพื้นที่ ที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าซึ่งเป็นชาวบ้านธรรมดา ถูกเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งคุกคาม ไล่รื้อทรัพย์สินสิ่งปลูกสร้างหรือจับกุมดำเนินคดี ก่อให้ความเดือนร้อนกับประชาชนผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นเป็นอย่างมาก ดังเช่นกรณีปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่หมู่บ้านแม่กลองน้อย ต.โมโกร อ.อุ้มผาง จ.ตาก ที่ชาวบ้านพร้อมอาวุธได้จับตัวเจ้าหน้าที่หน่วยพิทักษ์ป่าแม่กลองน้อยเป็นตัวประกัน ซึ่งประเด็นการจับตัวเจ้าหน้าที่ป่าไม้นั้นเกิดจากมีการจับกุมชาวบ้าน 2 คนด้วยข้อหาบุกรุกป่า เป็นเหตุให้ชาวบ้านอีกจำนวนหนึ่งไม่พอใจต่อการกระทำดังกล่าว จึงก่อเหตุจับตัวและทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขึ้นแต่สุดท้ายก็สามารถเจรจาได้สำเร็จทำให้ชาวบ้าน

ยอมปล่อยตัวเจ้าหน้าที่ป่าไม้ทั้ง 4 คนในที่สุด ถึงแม้ว่ากรณีนี้จะจบลงด้วยดีแต่ก็ถือว่าเป็นสัญญาณเตือนปัญหาความรุนแรงของความขัดแย้งในพื้นที่นี้ได้เป็นอย่างดี

จากการศึกษาค้นคว้ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอยู่พอสมควร งานวิจัยเหล่านี้ส่วนมากเป็นงานที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ในกรอบจารีตกระแสหลัก อาทิ งานวิจัยของ สุริยา คงคำ และคณะ (2554) เรื่องปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย หรืองานวิจัยการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูงของ จรินทร์ เทศวานิช (2551) เพื่อหาแนวทางปรับปรุงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ งานศึกษาวิจัยเหล่านี้มุ่งอธิบายถึงปัญหาและประสิทธิภาพของตัวนโยบายเป็นหลักทำให้ไม่เห็นปฏิสัมพันธ์หรือประเด็นขัดแย้งระหว่างบริบททางเศรษฐกิจการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายและผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อประชาชน

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเกี่ยวกับกฎหมาย และการกระจายการสิทธิการถือครองที่ดิน อย่างงานวิจัยของ ไชยยศ เหมะรัชตะ (2530) หรือการบุกรุกป่าสงวนอย่างงานวิจัยของ มงคล ติตนันท และอานวย คำตื้อ (2555) และปิยะพงษ์ นิมละมัย (2556) หรืองานศึกษาเรื่องความยากจนในชนบทของกฤษฎา บุญชัย (2541) และพัฒนาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าของ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2535) รวมถึงงานของสมพร อัครวิลานนท์ และเดชรัฐ สุขกำเนิด (2541); นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543); โสภณ ชมชาญ (2544); และ ประเสริฐ เย็นวัฒนา และคุณ โทชน์ (2554) ซึ่งงานศึกษาในกลุ่มหลังนี้มีประเด็นเรื่องผลกระทบนโยบายที่ดินของรัฐต่อประชาชน คือ ส่งผลกระทบต่อประชาชนทำให้ประชาชนยากจน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ งานศึกษาในแนวนี้นี้จุดเด่นคือเป็นการศึกษาในภาพรวม วิเคราะห์เชื่อมโยงปัญหาที่ดินกับบริบททางเศรษฐกิจการเมืองในระดับมหภาค สะท้อนสัมพันธ์ภาพทางอำนาจของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่กระนั้นก็ได้มุ่งไปให้เห็นถึงตัวอย่างรูปธรรมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการจริง อย่างไรก็ตามผู้วิจัยก็ยังเห็นว่างานศึกษาในกลุ่มหลังนี้มีความน่าสนใจทั้งในระดับทฤษฎีและระดับปรากฏการณ์ที่จะสามารถนำมาเป็นแบบในการอธิบายนโยบายสาธารณะ และเป็นแนวทางสู่การศึกษาศักยภาพการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้

จากความสำคัญของนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐ ประกอบกับช่องว่างทางวิชาการกล่าวคือการขาดแคลนงานศึกษาที่วิพากษ์นโยบายสาธารณะกระแสหลักในมิติของการศึกษาตัวอย่างรูปธรรม ในระดับปฏิบัติการจริง ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษานโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐบนฐานแนวคิดทฤษฎีความขัดแย้ง และศึกษาตัวอย่างรูปธรรมในระดับปฏิบัติการจริงของชาวชุมชนท้องถิ่นในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต่าบลโมโกร อำเภอยาง่าง จังหวัดตาก เพื่อสำรวจกระบวนการกำหนดนโยบายและศักยภาพการเปลี่ยนนโยบายโดยชุมชนท้องถิ่น ว่าประชาชนในพื้นที่เป้าหมายของการศึกษานี้มีการตั้งต้นกระบวนการนี้อย่างไร มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน มีระดับความรุนแรงและความเข้มข้นของความขัดแย้งที่รุนแรง ในระดับที่มีศักยภาพในเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้หรือไม่ พร้อมกับแสวงหาข้อเสนอแนะสำหรับทั้งชาวชุมชนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐในปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้อย่างสร้างสรรค์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐโดยอาศัยทฤษฎีความขัดแย้งของ ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ (Dahrendorf, 1959) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ 2) ศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงหรือก่อรูปนโยบายใหม่จากชาวชุมชน และ 3) ศึกษาศักยภาพของชาวชุมชนในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยพิจารณาจากการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม ระดับความรุนแรงและความเข้มข้นของความขัดแย้งอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายจัดการที่ดินและป่าไม้ของภาครัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตด้านเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐ และการก่อรูปนโยบายใหม่จากปากของชุมชนท้องถิ่น โดยอาศัยทฤษฎีความขัดแย้งของ ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ถึงการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมของชาวชุมชนท้องถิ่น ระดับความรุนแรงและความเข้มข้นของความขัดแย้งอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายจัดการที่ดินและป่าไม้ของภาครัฐ และนำทฤษฎีความขัดแย้งมาอธิบายศักยภาพของชาวบ้านท้องถิ่นในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยแบ่งช่วงเวลาการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนตามประเด็นศึกษา คือ การศึกษาตัวนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐซึ่งจำกัดช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2532 และการศึกษากระบวนการปรับเปลี่ยน หรือก่อรูปนโยบายใหม่ที่เป็นอยู่จากปากของชาวชุมชนท้องถิ่น จำกัดขอบเขตเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ถึงปัจจุบัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยนี้จะให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบายจากประชาชนในพื้นที่ และให้แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายการจัดที่ดินและป่าไม้ของรัฐ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะนับเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นที่จะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (รัฐธรรมนูญ, 2550)

คำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายแต่โดยรวมแล้ว นักวิชาการมีความเห็นสอดคล้องกันว่า นโยบายสาธารณะก็คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยนักวิชาการบางท่านให้ความหมายไว้อย่างกว้างเช่น โธมัส ดาย และ เดวิส อิสตัน และบางท่านให้ความหมายที่แคบและเจาะจงมากขึ้น เช่น คาร์ล ฟรีดริช และ อมร รักชาติ ศัย ความหลากหลาย

ของความหมายเช่นนี้จึงขึ้นอยู่กับมุมมองและระดับความเฉพาะเจาะจงของนักวิชาการแต่ละท่าน แต่อย่างไรก็ตาม สุดท้ายมักหนีความหมายที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลไปไม่ได้ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554)

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546) ได้จัดหมวดหมู่โดยแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ลักษณะ คือแบ่งตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์ แบ่งตามขอบข่ายผลกระทบ แบ่งตามกระบวนการของนโยบาย และแบ่งตามกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล ดังนั้นนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตามมักจะส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างแน่นอน และผลของนโยบายจึงมีทั้งผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ผู้ที่ได้ประโยชน์ก็จะไม่ได้แย้งหรือกังขาต่อนโยบายนั้น ๆ แต่คนที่ไม่ได้ประโยชน์จากนโยบาย หรือเสียผลประโยชน์จากนโยบายก็จะกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับนโยบายพร้อม ๆ กับเป็นคู่ขัดแย้งกับภาครัฐที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะจึงนับว่ามีความสำคัญต่อคนหลากหลายกลุ่มไม่ว่าจะต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ ต่อข้าราชการผู้ซึ่งนำนโยบายไปเป็นแนวปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด หรือต่อผู้ศึกษานโยบายที่จะทำการวิเคราะห์และเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อกำหนดทิศทางของประเทศ (อมรศักดิ์ กิจธนาพันธ์, 2551) แต่กลุ่มที่ต้องให้ความสนใจมากเป็นพิเศษคือ กลุ่มที่เป็นประชาชนคนธรรมดาที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายโดยตรงไม่ว่าจะเป็นด้านที่ได้ประโยชน์หรือด้านที่เสียประโยชน์ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมักจะมีทั้งผู้ได้และผู้เสียผลประโยชน์ด้วยเสมอไม่ว่านโยบายนั้นจะดีเพียงใดก็ตาม แต่ถ้านโยบายนั้นขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่มที่มีอำนาจต่อรองสูง ก็จะสามารถก่อให้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นมาได้แต่จุดที่น่าสนใจคือแล้วกลุ่มที่ไม่มีอำนาจต่อรองจะสามารถเข้าสู่สนามการเรียกร้องให้กลุ่มตนได้ประโยชน์บ้างหรือไม่

แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้ง ทฤษฎีความขัดแย้งได้อธิบายความเป็นไปของสังคมว่าถูกขับเคลื่อนจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นหรือกลุ่มสังคมต่าง ๆ ที่ถือครองอำนาจ ผลประโยชน์ หรือฐานทรัพยากรไม่เท่ากัน ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นเพื่อยับยั้งการถือครองเหล่านี้ และสังคมทั้งสังคมก็ขับเคลื่อนตาม

ทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคมวิทยาที่ได้รับความนิยมโดยเฉพาะแนวคิดความขัดแย้งของ คาร์ล มาร์กซ และจอร์จ ซิมเมล นั้นเป็นแนวคิดหลักของความขัดแย้งทางชนชั้น ที่ได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องโดยนักทฤษฎีอย่าง เวเบอร์ และ โคเซอร์ เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้นแนวคิดดังกล่าวยังถูกพัฒนาไปในกรอบความขัดแย้งแบบชนชั้นนำของ มิลส์ และแนวคิดความขัดแย้งสายกลางแบบประนีประนอมของ ดาห์ เรนดอร์ฟ ด้วยที่ถือเป็นแนวคิดความขัดแย้งกระแสรอง ที่ปาริชาติ สุขุม (2531) ได้สรุปองค์ประกอบของทฤษฎีความขัดแย้งที่มองว่าภายในสังคม มีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในสังคมอยู่ตลอดเวลา ไว้ดังนี้

- 1) ทุก ๆ สังคม เปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมจึงมีอยู่ตลอดเวลา
- 2) ทุก ๆ สังคมเกิดความขัดแย้งได้ทุกขณะ การขัดแย้งจึงมีอยู่ตลอดเวลา
- 3) องค์ประกอบทุก ๆ ส่วนของสังคมใดสังคมหนึ่ง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมนั้น
- 4) ทุก ๆ สังคมขึ้นอยู่กับ การบังคับให้สมาชิกทนนอยู่ร่วมกัน

เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีความขัดแย้งของดาร์เรนดอร์ฟ (Dahrendorf, 1959) จุดสนใจหลักของทฤษฎีความขัดแย้งถูกผลักไปอยู่ที่ การจัดระบบทางสังคม และความสัมพันธ์เชิงสิทธิอำนาจระหว่างกลุ่มหรือองค์กรจัดตั้งต่าง ๆ ที่ปะทะแข่งขันกันหรือขัดแย้งกันให้กลุ่มหรือองค์กรของตนเป็นผู้ถือครองสิทธิอำนาจหลักในโครงสร้างทางสังคม จึงทำให้เกิดระบบของกลุ่มความขัดแย้งขึ้น และมากไปกว่านั้นที่โหนดมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจ (Power) และสิทธิอำนาจ (Authority) ผู้ที่มีอำนาจนำก็จะเป็นคนควบคุมสังคม ไม่ว่าจะโดยคำสั่งตามการบังคับบัญชา หรือแม้กระทั่งการลงโทษก็เป็นไปตามความสัมพันธ์นี้ ดังนั้นพฤติกรรมของกลุ่มที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาเป็นสิ่งที่ ดาร์เรนดอร์ฟ ใส่ใจเป็นพิเศษเพราะนั่นเป็นการยินยอมตามความสัมพันธ์ที่ชอบธรรมตามกฎหมายซึ่งมีทั้งความเห็นด้วยและความขัดแย้งอยู่ในความสัมพันธ์เชิงสิทธิอำนาจนั้น และฝ่ายตรงข้ามที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์แฝง สังคมจึงประกอบด้วย "องค์การที่มีการจัดระเบียบเชิงสถาบัน" ที่ไม่มีสมาคมที่มีอำนาจนำตามมา ดังนั้นสังคมจึงประกอบด้วย การแข่งขันแบบพหุนิยมอำนาจนำซึ่งเป็นแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับ มาร์กซ์ ที่ถือว่านายทุนเป็นผู้ที่มีอำนาจนำ

อย่างไรก็ตาม ดาร์เรนดอร์ฟ ก็เห็นว่าทฤษฎีความขัดแย้งของ มาร์กซ์ ก็มีองค์ประกอบที่เป็นความจริงอยู่บ้าง เพราะการกระจายความเสมอภาคทางสังคมทำให้การต่อสู้ระหว่างชนชั้นและการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิวัติไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้นโอกาสในการเลื่อนชั้นจึงป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิวัติในสังคม และถ้ามีเหตุการณ์ที่ทำให้การเลื่อนชั้นทางสังคมจะต้องหยุดชะงักลง ดาร์เรนดอร์ฟ ก็คาดว่าจะต้องเกิดการปฏิวัติทำลายโครงสร้างสังคมเดิมอย่างแน่นอน (Dahrendorf, 1959)

จากการที่ดาร์เรนดอร์ฟ มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในบางส่วนของทฤษฎีความขัดแย้งของ มาร์กซ์ เขาจึงสร้างทฤษฎีความขัดแย้งที่พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ขึ้น และแอลลัน (Allan, 2006) ได้สรุปทฤษฎีของดาร์เรนดอร์ฟไว้ 4 ประเด็นไว้ว่า 1) การจัดระเบียบทางสังคมของกลุ่มองค์กร ICAs (Imperatively Coordinated Associations) ที่อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แตกต่างกัน 2) ความเข้มข้นของความขัดแย้งเป็นหน้าที่เชิงลบของการจัดการองค์กรกลุ่มในการขับเคลื่อนทางสังคมและเป็นหน้าที่เชิงบวกของความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดภายในสังคม ความเข้มข้นของความขัดแย้งที่มีมากขึ้นก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสังคมที่ลึกซึ้งมากขึ้นเช่นกัน 3) ความรุนแรงของความขัดแย้งเป็นหน้าที่เชิงลบของเงื่อนไขการจัดการองค์กรกลุ่ม เป็นวิธีการที่ชอบธรรมตามกฎหมายในการแก้ไขความขัดแย้งที่มีอยู่แล้ว และเป็นหน้าที่ในเชิงบวกของ Relative deprivation ยิ่งความรุนแรงของความขัดแย้งมีมากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางสังคมก็เกิดขึ้นได้เร็วขึ้น และ 4) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงบุคลากรในกลุ่ม ICAs บุคลากรคนใหม่จะเป็นผู้กำหนดสถานะลำดับชั้นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่ง บทบาท บรรทัดฐาน

และค่านิยม ซึ่งเป็นการจัดตั้งอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมาในกลุ่มของ ICAs และมีอำนาจและผลประโยชน์แอบแฝงอยู่ในนั้น

ดาห์เรนดอร์ฟ (Dahrendorf, 1959) นับได้ว่าเป็นผู้ที่ชี้ให้เราเห็นถึงเงื่อนไขสามชุดที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม เงื่อนไขดังกล่าว ได้แก่ 1) การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มความขัดแย้ง 2) ระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง และ 3) ระดับความเข้มข้นของความขัดแย้ง ซึ่งเงื่อนไขทั้ง 3 มีดังต่อไปนี้

1) การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มความขัดแย้ง จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมขึ้นได้ ซึ่งต้องมีเงื่อนไขทางเทคนิค เงื่อนไขทางการเมือง และเงื่อนไขทางสังคมดังต่อไปนี้

เงื่อนไขทางเทคนิค คือสิ่งที่ เป็นกฎบัตร บรรทัดฐาน บุคลากร และวัตถุที่จำเป็น ในการก่อรูปกลุ่มหรือองค์กร และหากปราศจากเงื่อนไขทางเทคนิคเหล่านี้ ก็ไม่สามารถรวมตัวกันเป็นสมาชิกหรือกลุ่มองค์กรได้ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่การรวมกลุ่มจะต้องมีสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐาน และสมาชิกที่ดาห์เรนดอร์ฟ มีอยู่ในใจคือคนที่มีความกระตือรือร้นในองค์กรของกลุ่ม คำว่าผลประโยชน์ของดาห์เรนดอร์ฟ จึงหมายถึงทั้งผลประโยชน์ที่แสดงออกมาชัดเจน (Manifest Interest) กับผลประโยชน์แอบแฝง (Latent Interest) ซึ่งเป็นลักษณะทางจิตวิทยา ที่อยู่ในจิตใต้สำนึกจากการเป็นเจ้าของบทบาทใด บทบาทหนึ่ง ต่อเมื่อแสดงออกมาเป็นพฤติกรรม และ แอลสัน (Allan 2006: 227) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า สำหรับการรวมตัวเพื่อที่จะทำหน้าที่เหมือนกลุ่มนั้น จะต้องนิยามชุดของความคิดหรืออุดมการณ์ด้วยความคิดเหล่านี้จะต้องแตกต่างมากพอ จากพรรคหรือกลุ่มที่ปกครองอยู่เพื่อที่จะได้จัดตั้งกลุ่มความขัดแย้งออกจากกันได้ และความเป็นกลุ่มนั้นจะต้องมีบรรทัดฐานเพราะกลุ่มเป็นสิ่งที่ไม่มีกฎเกณฑ์ ถ้าปราศจากบรรทัดฐานคนมักจะมีแนวโน้มที่จะออกไปในทิศทางของตัวเองไม่ว่าจะโดยความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ ดังนั้นบรรทัดฐานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ความขัดแย้งจึงขึ้นอยู่กับฐานจากกลุ่มผลประโยชน์ และบรรทัดฐานช่วยรักษาความเป็นปึกแผ่นเอาไว้ จะสังเกตว่าบรรทัดฐานที่มีอยู่ แสดงให้เห็นถึงการจลลาลดับขึ้นทางอำนาจภายในกลุ่มผลประโยชน์นั่นเอง

เงื่อนไขทางการเมือง เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดในรัฐที่เป็นเผด็จการเพราะเมื่อสังคมอยู่ในสถานการณ์และมีเงื่อนไขทางการเมืองอย่างนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐก็ไม่สามารถแสดงตัวออกมาได้ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์แฝง (Latent Group) หรือกลุ่มที่ชัดเจน (Manifest Group) ก็ไม่สามารถทำได้เช่นกัน ดังนั้นแล้วเงื่อนไขทางการเมืองจึงขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นกลุ่มอำนาจนำ ณ ตอนนั้น กลุ่มอำนาจนำที่เป็นรัฐเผด็จการก็จะดำเนินการห้าม ควบคุมหรือปราบปรามฝ่ายตรงข้ามกับตนโดยเด็ดขาดด้วยอำนาจของรัฐบาลและกองกำลังตำรวจ ดังนั้นแล้วกลุ่มความขัดแย้งกลุ่มต่าง ๆ จึงไม่สามารถจัดระเบียบตัวเองได้เลยแม้ว่าจะมีเงื่อนไขอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคนิคหรือด้านสังคมพร้อมก็ตาม ดังนั้นการศึกษาความเป็นไปได้ที่เกิดขึ้นจริงและประเภทของกลุ่มความขัดแย้งภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองนั้นเป็นปัญหาของการวิเคราะห์ทางสังคมวิทยาที่มีความสำคัญสูงสุด (Dahrendorf. 1959)

เงื่อนไขทางสังคม ขององค์กรกลุ่มจะต้องมีเงื่อนไของค์ประกอบสองอย่างนี้คือ การสื่อสารและรูปแบบโครงสร้างของการรับสมาชิก อย่างที่เห็นชัดเจนแล้วว่า ผู้คนส่วนใหญ่คือกลุ่มผลประโยชน์เมื่อกลุ่มขัดแย้งต่าง ๆ มีการรวมตัวกันจากกลุ่มกึ่ง (Quasi-group) มาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ก็จะสามารถติดต่อสื่อสารและมีแนวโน้มมากขึ้นที่พวกเขาจะจัดตั้งเป็นกลุ่มทางสังคมได้

2) ระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง

ความรุนแรงของความขัดแย้งภายในสังคมตามนิยามของ ดาห์เรนดอร์ฟ (Dahrendorf, 1959) จะเกี่ยวข้องกับสามกลุ่มปัจจัยทางสังคมที่แตกต่างกันคือ การก่อรูปองค์กรทางสังคม กฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพสำหรับความขัดแย้งภายในสังคม และระดับของความรู้สึกในเรื่อง Relative deprivation และความรุนแรงของความขัดแย้งนั้นยังคงเกี่ยวพันกับความชอบธรรมของการควบคุมความขัดแย้งที่มีอยู่ด้วย กล่าวคือมีโอกาที่เป็นไปได้มากที่ทั้งสองฝ่ายจะใช้บรรทัดฐานหรือแนวทางตามกฎหมายในการแก้ไขความขัดแย้งที่สูงกว่า แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองฝ่ายจะต้องตระหนักรู้ถึงความยุติธรรมขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นสาเหตุที่เกี่ยวข้องด้วยซึ่ง สุเทพ สุนทรเกสัช (2540) ได้สรุปให้เห็นว่า ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาของชีวิตที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ความรุนแรงนั้นไม่ใช่ และความขัดแย้งสามารถนำไปสู่ความรุนแรงได้หากปฏิบัติต่อมันไม่ถูกต้อง ความพยายามระงับความขัดแย้งด้วยการปิดกั้นไม่ให้มันแสดงตัวออกมาอีกทั้งไม่ขจัดรากเหง้าของมัน อาจทำให้ความขัดแย้งขยายตัวเป็นความรุนแรงได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องพูดถึงการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยใช้ความรุนแรงเข้ากระทำกับคู่ขัดแย้งซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างความรุนแรงในตัว และมักส่งผลให้ความรุนแรงขยายตัวลุกลามไปด้วย

3) ระดับความเข้มข้นของความขัดแย้ง

ภายในระบบของสังคม ระดับความเข้มข้นของความขัดแย้งนั้นเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขด้านเทคนิคการเมืองและสังคมของการจัดการองค์กร ระดับของการเลื่อนชั้นทางสังคม และในแนวทางการจัดสรรอำนาจและการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดภายในสังคม ดังที่ ดาห์เรนดอร์ฟ (Dahrendorf, 1959) ได้ชี้ให้เห็นถึงระดับที่แตกต่างของความเข้มข้นและรุนแรงของความขัดแย้งว่าเกิดจากการเพิ่มขึ้นของระดับอารมณ์ของการมีส่วนร่วมกับการมีอยู่ของเป้าหมายที่เกินจริง และความรู้สึกที่เปลี่ยนแปลงจากการลดทอนความสัมพันธ์ที่แน่นอน รวมถึงความแปรปรวนที่เพิ่มขึ้นของผู้มีอำนาจ และผลตอบแทนที่ได้ มีแนวโน้มที่จะสร้างระดับความเข้มข้นให้สูงขึ้น ซึ่งในทางกลับกันก็จะสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ลึกซึ้งมากขึ้นเช่นกัน โดยแอลัน (Allan, 2006) ได้ยกคำกล่าวของ ดาห์เรนดอร์ฟ ที่ว่าความชอบธรรมของการกระจายของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเกี่ยวโยงกับความเข้มข้นของความขัดแย้งโดยเฉพาะการสละทรัพยากรนั้น ๆ ให้กับสังคมเพียงกลุ่มเดียว ความเข้มข้นของความขัดแย้งจึงมีมากขึ้น และจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโครงสร้างของ ICAs และการตั้งค่างค์ประกอบของอำนาจใหม่ใน ICAs ขึ้นมานั้นอำนาจก็จะ Dialectic และเริ่มต้นกระบวนการของมันอีกครั้ง

บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดินและป่าไม้ ที่ให้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายควบคุม กำกับ ดูแล และจัดการ โดยฝ่ายเดียว และ มองข้ามความสำคัญของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นตามมามากมาย โดยมีนักวิชาการได้ศึกษาและกล่าวไว้ดังนี้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2535) ได้ศึกษาเรื่อง “วิวัฒนาการบุกรุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า” เป็นงานที่ทำให้เราเข้าใจเกี่ยวกับความขัดแย้งในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยดูจากปัญหาในบริบททางประวัติศาสตร์ ทำความเข้าใจสภาพความเป็นจริงและปรากฏการณ์ในสังคมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินและป่าไม้ และได้ทราบถึงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในเขตป่าตามพัฒนาการด้านสังคมและการเมือง 4 ยุค ได้แก่ ยุคสังคมบ้านป่า ยุคสัมปทาน ยุคพิพาทฉ้อฉล และยุครัฐหวงป่า ซึ่งเป็นยุคที่ภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการป่าในชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เนื่องจากป่ามีน้อยลง เพื่อที่จะรักษาป่าไม้เอาไว้ จึงมีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนประเภทต่าง ๆ เอาไว้ให้เป็นของรัฐ และมีการอพยพโยกย้ายขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ในบางแห่ง จึงเกิดประเด็นขัดแย้งทางกฎหมายระหว่างรัฐและประชาชนในเรื่องป่าและที่ดินสะสมเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2536) ได้กล่าวไว้ใน พัฒนาการของกฎหมาย “ป่าไม้” ไทย จาก “บุกรุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม ว่าประเทศไทยไม่มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดีพอก่อนการขยายตัวของอิทธิพลทุนนิยมเสรี จึงทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาทรัพยากรเสื่อมโทรมและร่อยหรอ ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร และปัญหาความยากจนบนความไม่เสมอภาคในการพัฒนา นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไป โดยปราศจากกลไกในการควบคุม จึงทำให้เกิดช่องโหว่ของการใช้กฎหมายในทางมิชอบได้ โดยเฉพาะนโยบายรัฐที่มุ่งเก็บทรัพยากรไว้กับภาครัฐและจัดสรรให้กับเอกชนในการแสวงหาประโยชน์มากกว่าชาวบ้านทั่วไป ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคนในสังคมนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้

ไชยยศ เหมะรัชตะ (2530) กล่าวไว้ในรายงานผลการวิจัย มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมว่า จะต้องคิดถึงการกระจายการถือครองที่ดินให้สอดคล้องกับวิถีการเกษตรของชาวบ้านและนโยบายในการพัฒนาการเกษตรของประเทศโดยส่วนรวม เพื่อปรับเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรให้แก่เกษตรกรผู้ทำประโยชน์ ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินในการประกอบอาชีพอย่างถาวร ซึ่งจะเป็นการกระจายรายได้จากผู้ที่ร่ำรวยให้แก่เกษตรกรที่ยากจน เพื่อลดช่องว่างทางรายได้ และเพิ่มความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งเป็นที่น่ายินดีอย่างยิ่งว่าทำไมรัฐถึงไม่ดำเนินการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ให้เข้าถึงชาวบ้านอย่างแท้จริงเพื่อลดปัญหาชาวบ้านไร้ที่ดินทำกิน

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) ได้กล่าวถึง คนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ ว่าเพราะคนจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต และการจะแก้ปัญหาคความยากจน จะต้องแก้ไขตั้งแต่โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องที่ดินและป่าไม้ของรัฐที่ระบบและหน่วยงานราชการขาดการประสานงานกัน ทำให้ละเลยชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากป่า ตลอดจนมีปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐที่อ้างความเป็นเจ้าของทรัพยากรอยู่เสมอ ซึ่งนโยบายต่าง ๆ นั้นเกิดจากรัฐซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจที่แย่งทรัพยากรไปจากประชาชนที่มีความอ่อนแอทางการเมืองกว่า จนทำให้ประชาชนกลายเป็นคนยากจนลง เพราะนโยบายของรัฐนั่นเอง

สมพร อัสวีลานนท์ และเดชรัตน์ สุขกำเนิด (2541) ศึกษาเรื่องความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร และสรุปได้ประเด็นดังนี้คือ หนึ่งความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน สองการจัดการทรัพยากรที่รวมศูนย์โดยรัฐ และสามารถยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเปิดโอกาสให้ธุรกิจเอกชนเข้าจับจองที่ดินของประชาชนมากขึ้นจึงกล่าวได้ว่าเพราะการถือครองที่ดินในปริมาณน้อยทำให้เป็นคนยากจน เพราะไม่สามารถสร้างผลผลิตจากที่ดินนั้นได้ และรัฐเข้าไปจัดการที่ดินและป่าไม้โดยหวังผลให้รัฐได้ประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงการดำรงชีวิตของคนเป็นหลักอีกทั้งรัฐเอื้อยให้เอกชนมีสิทธิได้ครอบครองที่ดินได้มากกว่าซึ่งนั่นคือการกีดกันคนธรรมดาทั่ว ๆ ไปไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรที่ดินจนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งขึ้น

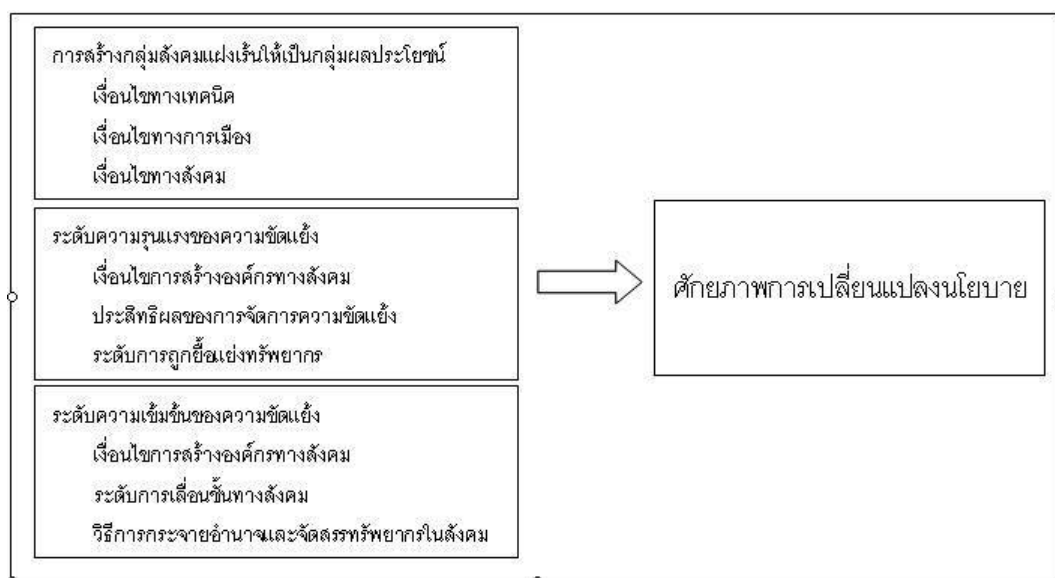
มีงสรพร ชาวสะอาด (2544) ได้ศึกษาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ทำกิน อันเกิดจากที่อุทยานแห่งชาติทับที่ทำกินของประชาชน ระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2538 ปรากฏว่าความถี่ของความขัดแย้งเพิ่มสูงมาก เกือบร้อยละ 80 ของการชุมนุมของชาวบ้าน เป็นเรื่องของการชุมนุมที่เกิดจากความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากร และความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่ามีความถี่สูงสุด โดยสูงถึงร้อยละ 40 ของความขัดแย้งทั้งหมด ซึ่งทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความยากจนเป็นส่วนหนึ่งของความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึงระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ของภาครัฐที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอด้วย

สุริยา คงคำ และคณะ (2554) ได้ศึกษาสาเหตุการบุกรุกป่า พบว่าการไม่มีที่ดินทำกินของชาวบ้าน หรือมีแต่ไม่พอที่จะทำกินเป็นสาเหตุหลัก จึงต้องบุกรุกป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงทางรายได้ของครอบครัว อีกทั้งการขาดเอกสารสิทธิในที่ดินก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินในเขตป่า และที่สำคัญคือ รัฐยังไม่มีการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนแน่นอน สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการบุกรุกป่านั้น พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้รัฐทำแนวเขตป่าในพื้นที่ให้ชัดเจน ให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดและเสมอภาค และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอีกทั้งภาครัฐจำเป็นต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญจึงจะสามารถลดความขัดแย้งลงไปได้

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ที่ผ่านมาได้ข้อสรุปว่า ทฤษฎีความขัดแย้งเป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายความเป็นไปของสังคมว่าถูกขับเคลื่อนจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นหรือกลุ่มสังคมต่าง ๆ ที่ถือครองอำนาจ ผลประโยชน์ หรือฐานทรัพยากรไม่เท่ากัน ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นเพื่อขยับการถือครองเหล่านี้ และสังคมทั้งสังคมก็ขยับขับเคลื่อนตาม

เมื่อนำทฤษฎีความขัดแย้งมาประยุกต์ใช้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยมองว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พยายามจูงใจผู้กำหนดนโยบายผ่านทางกิจกรรมชักจูงต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีอำนาจทางการเมือง สิทธิอำนาจตามกฎหมาย หรือค่านิยมบางอย่างเพียงพอที่จะหนุนนำกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ หรือคุณค่าเป้าหมายของกลุ่มตน โดยเฉพาะกลุ่มสังคมแฝงเร้นที่มีการจัดตั้งและกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ชัดเจน บวกกับมีความรุนแรงและความเข้มข้นของความขัดแย้งสูง ก็สามารถนำไปสู่การจัดทำนโยบายสาธารณะแบบใหม่ขึ้นมาได้เช่นกัน ผู้วิจัยจึงได้อัดแบบตัวแปรออกมาเป็นแผนภาพดังรูปต่อไปนี้



นโยบายใหม่ภายใต้ทฤษฎีความขัดแย้งของ ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ (Ralf Dahrendorf) ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

- 1) การสร้างกลุ่มสังคมแฝงเร้นให้เป็นกลุ่มผลประโยชน์ มีชุดเงื่อนไข หรือปัจจัย 3 ประการ คือ เงื่อนไขทางเทคนิค เงื่อนไขทางการเมือง และเงื่อนไขทางสังคม ซึ่งให้ความหมายตามนิยามศัพท์เฉพาะและเมื่อพบเงื่อนไขดังกล่าวสามารถสร้างกลุ่มองค์กรให้มีสมรรถภาพได้
- 2) ระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง มีเงื่อนไข หรือปัจจัย 3 ประการที่ทำให้ ความขัดแย้งมีความรุนแรงขึ้น ซึ่งก็คือเงื่อนไขการสร้างองค์กรทางสังคม ประสิทธิภาพของการจัดการความขัดแย้ง และ ระดับการถูกยื้อแย่งทรัพยากร ดังนั้นความขัดแย้งที่มีระดับความรุนแรงสูงจึงเป็นตัวเร่งให้การเปลี่ยนแปลงเกิดเร็วขึ้น
- 3) ระดับความเข้มข้นของความขัดแย้ง มีเงื่อนไข หรือปัจจัย 3 ประการที่ทำให้ความขัดแย้งเข้มข้นขึ้น คือมีเงื่อนไขการสร้างองค์กรทางสังคม ระดับการเลื่อนขั้นทางสังคม และวิธีการกระจายอำนาจ

และจัดสรรทรัพยากรในสังคม ดังนั้นความขัดแย้งที่มีระดับความเข้มข้นสูงจะยิ่งทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งมากขึ้น

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิเคราะห์พรรณนา ข้อมูลที่ได้จากประชากรตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยนี้ได้แบ่งการเก็บข้อมูลออกเป็นสองระยะ ดังนี้ ระยะที่หนึ่ง เป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ และทฤษฎีความขัดแย้ง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในสร้างแบบสัมภาษณ์รวมทั้งเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในกระบวนการวิเคราะห์และอภิปรายผลข้อมูลการวิจัย ส่วนระยะที่สอง เป็นการลงพื้นที่ในการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) โดยกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 9-11 สิงหาคม พ.ศ. 2558

การเก็บข้อมูล

ระยะที่หนึ่ง เป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ รายงานผล การศึกษาวิจัยประเภทต่าง ๆ และแหล่งข้อมูลที่ปรากฏบนอินเทอร์เน็ต ที่เป็นข้อมูลในระดับทุติยภูมิ โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ และทฤษฎีความขัดแย้ง รวมถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยและสร้างแบบสัมภาษณ์รวมทั้งเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนประกอบในกระบวนการวิเคราะห์และอภิปรายผลข้อมูลในการวิจัย

ระยะที่สอง เป็นการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) โดยผู้วิจัยได้ขอความร่วมมือจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขออนุญาตสัมภาษณ์โดยกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 9-11 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ในขั้นตอนการสัมภาษณ์นั้น ผู้วิจัยได้ทำการบันทึกข้อมูล โดยวิธีการจดบันทึกข้อมูล และการบันทึกเสียงของผู้มีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์ โดยการขออนุญาตจากผู้มีส่วนร่วมก่อนทำการบันทึกเสียงเพื่อนำมาใช้ในตรวจสอบและตรวจทานความถูกต้องภายหลังได้

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เชิงบรรยาย พรรณนาความจากเอกสาร และจากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่าง โดยการจัดกลุ่มข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ให้เป็นสัดส่วน แล้วทำการพรรณนาอธิบายข้อมูลที่ได้ โดยอิงตามแนวคิดทฤษฎีความขัดแย้ง เพื่อให้การอธิบายข้อมูลเป็นไปตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ซึ่งจะสามารถบอกถึงความสามารถในการจัดตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของชาวบ้าน ชี้ให้เห็นถึงระดับความรุนแรง และความเข้มข้นของความขัดแย้ง และทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงศักยภาพของชาวบ้านในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย รวมถึงข้อเสนอแนะที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างนั้นสามารถนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในปรับปรุงนโยบายรัฐต่อไป

ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษานโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐ โดยทดลองนำทฤษฎีความขัดแย้งมาเป็นการอธิบายในการวิเคราะห์ และศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลง หรือก่อรูปนโยบายใหม่จากปากของชาวชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาศักยภาพของชาวชุมชนท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกจะอภิปรายถึงนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐในมุมมองของทฤษฎีความขัดแย้ง ส่วนที่สองจะอภิปรายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลง หรือก่อรูปนโยบายใหม่จากปากของชาวชุมชนท้องถิ่น และส่วนที่สามจะอภิปรายศักยภาพของชาวชุมชนท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐในมุมมองของทฤษฎีความขัดแย้ง

เมื่อนำทฤษฎีความขัดแย้งมาประยุกต์ใช้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะพบว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของกลุ่มหรือองค์กรจัดตั้ง อีกทั้งสะท้อนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มหรือองค์กรจัดตั้งเหล่านั้นที่เป็นผู้ถือครองสิทธิอำนาจตามกฎหมายโดยใช้สิทธิอำนาจตามกฎหมายเหล่านั้นผลักดันนโยบายสาธารณะมาปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ หรือคุณค่าเป้าหมายของกลุ่มตน

ภายใต้ทฤษฎีความขัดแย้งมีแนวคิดพื้นฐานอยู่ว่า ทุกสิ่งทุกอย่างล้วนมีการเปลี่ยนแปลง และการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในนโยบายสาธารณะกล่าวเฉพาะเจาะจงสำหรับการศึกษานี้ ก็คือนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐ ก็อยู่ในแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวเช่นกัน นั่นคือสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เพราะวาทนโยบายสาธารณะไม่ใช้การตกผลึกทางความคิด หรือเป็นการเห็นพ้องต้องกันของสังคมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ดังนั้นนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านในพื้นที่ตำบลโมโกร อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่นเริ่มต้นจากการนำเสนอแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐโดยกองทัพภาคที่ 3 ร่วมสำรวจป่าตอนใต้ของอำเภอมัญจาคีรี ผลการสำรวจปรากฏว่าป่าส่วนใหญ่ยังมีความอุดมสมบูรณ์ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการทำลายป่าเพิ่มขึ้น จึงได้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในปี พ.ศ. 2532 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 อันเป็นการดำเนินการตามกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมจาก พ.ศ. 2503 ที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 33) จึงได้กำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าวให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าขึ้น จากประกาศฉบับนี้เอง ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณนี้จึงกลายเป็นผู้บุกรุกป่าอนุรักษ์ไปโดยปริยาย

นโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐสะท้อนถึงการปกป้องคุณค่าและผลประโยชน์ของรัฐ ดังปรากฏกระจายอยู่ทั่วไปจากเนื้อหาตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อาทิ มาตรา 38 ที่บัญญัติว่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือ ครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพืชนานาชนิด หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือทำให้น้ำ

ในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า ผู้กระทำที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติมาตรา 38 ข้างต้นต้องได้รับบทลงโทษ ดังระบุไว้ในมาตรา 54 ว่าผู้ฝ่าฝืน มาตรา 38 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้อำนาจ กับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ออกจาก เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (มาตรา 40) อีกทั้งมาตรา 45 ระบุว่าในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวล กฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา

การบัญญัติการกระทำที่เป็นความผิด การกำหนดบทลงโทษ กระบวนการดำเนินการกับผู้ ที่กระทำความผิดตามนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้และตัวบทกฎหมายข้างต้นตอกย้ำถึงสิทธิอำนาจ ในการจัดระเบียบทางสังคมที่รัฐเป็นผู้กำหนดบรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์แห่งความประพฤติ การให้รางวัล และการลงโทษที่รัฐมีเหนือชาวบ้านท้องถิ่นแม้ว่าจะมีความพยายามที่จะต่อรองและยับยั้งสิทธิอำนาจ ในหมู่บ้านมิให้เห็นอยู่บ้างแต่ไม่ถูกรับรู้หรือดำเนินการจากรัฐอย่างจริงจังเห็นได้จากในเวลาต่อมา มีมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการ ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่โดยให้ทำการสำรวจพื้นที่ที่มีราษฎรครอบครองอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ และขึ้นทะเบียนผู้ถือครองพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการ บริหารจัดการที่ดินของรัฐ การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามดูเหมือนแผนการจัดการนี้ยังมิได้นำมาใช้อย่างจริงจังในพื้นที่ และปฏิกริยาดังกล่าวเข้มข้นขึ้น เมื่อชาวบ้านถูกทำให้กลายเป็นผู้บุกรุกป่าอย่างถาวรและเจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นฝ่ายติดตามจับกุมกลายเป็น ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับชาวบ้านไม่รู้จักและรูปธรรมของความขัดแย้งดังกล่าวจึงหนีไม่พ้นคุณภาพ ชีวิตที่ย่ำแย่และยากจนของชาวบ้าน

สภาพการณ์ของนโยบายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับที่ ดาห์เรนดอร์ฟ กล่าวว่าผู้ที่ยึดกุม ผลประโยชน์เหล่านี้จะเป็นผู้ครองสิทธิและอำนาจบนฐานของการยอมรับของสังคม แต่กระนั้นก็ไม่มียุทธศาสตร์ ยอมรับสภาพการณ์ดังกล่าวโดยคหฤทัยตลอดไป เพราะภายใต้การยอมรับอำนาจหนึ่งก็มีสภาวะแฝงของ การไม่ยอมรับอำนาจอยู่ในนั้นเช่นกัน เมื่อนำกลับมาวิเคราะห์นโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของรัฐ นโยบายดังกล่าวนี้ก็ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาได้ ในรูปการจัดทำนโยบายสาธารณะใหม่ โดยอาศัย กระบวนการปะทะประสานระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสิทธิอำนาจ ผลประโยชน์ ค่านิยม คุณค่าเป้าหมาย แตกต่างกัน โดยกลุ่มที่เสียเปรียบมีสภาพเป็นกลุ่มที่แฝงเร้นขยับฐานะกลุ่ม กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่ชัดเจน หรือในภาษาของ ดาห์เรนดอร์ฟ คือการเปลี่ยนผ่านจากกลุ่มเฉื่อยเนือย (Passive Group) มาเป็นกลุ่มกระทำการ (Active Group) หรือกลุ่มผลประโยชน์ (Interested Group)

ตามทฤษฎีความขัดแย้งนั้น ความขัดแย้งเกิดจากการกระจายทรัพยากรที่หายากและขาดแคลน อย่างไม่เท่าเทียมกัน การปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นได้เมื่อฝ่ายเสียเปรียบรู้สำนึกหรือตระหนัก ในผลประโยชน์ของตน ก่อเกิดความไม่พอใจหรือกังขาต่อความชอบธรรมของระบบการแบ่งสรรที่เป็นอยู่

ผลักดันให้ความขัดแย้งและผลประโยชน์ที่แฝงเร้นของกลุ่มตนเปิดเผยตัวขึ้น ประกอบกับเงื่อนไขเบื้องต้นสามประการก็จะทำให้นโยบายสาธารณะเกิดการเปลี่ยนแปลงนั่นคือ การเกิดกลุ่มผลประโยชน์ ระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง และระดับความเข้มข้นของความขัดแย้ง

2. กระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่จากชาวชุมชน

บทสรุปจากการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการตั้งกลุ่มของชาวบ้านนั้นพบว่าชาวบ้านยังไม่สามารถรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนที่มีลักษณะเป็นเชิงสถาบันที่มีสมาชิกกลุ่มที่มีความเข้มแข็งมากพอในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ได้อีกทั้งแนวคิดและอุดมการณ์ในการอยู่กับป่าของชาวบ้านยังมีความแตกต่างจากภาครัฐอย่างชัดเจน และไม่มีแกนนำที่สามารถจะกระตุ้นให้ชาวบ้านตระหนักรู้ในผลประโยชน์ของตนเองอย่างกว้างขวาง ถึงแม้ว่าจะมีสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกในการรวมตัวพูดคุยกันแต่ปัญหาที่ชาวบ้านประสบอยู่ก็ได้ถูกนำมาถกเถียงหาทางออกหรือมิได้มีการสื่อสารปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการขัดขวางจากหน่วยงานภาครัฐในการจัดตั้งกลุ่มของชาวบ้านก็ไม่ได้มีความเข้มข้นมากนัก แต่ชาวบ้านก็ไม่สามารถก่อรูปเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ชัดเจนได้ จึงไม่เป็นไปตามทฤษฎีความขัดแย้งในเรื่องของการก่อรูปกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องพบเงื่อนไขด้านเทคนิคการเมือง และสังคม

ส่วนประเด็นความรุนแรงของความขัดแย้งนั้นพบว่าระดับความรุนแรงของปัญหายังเบาอยู่ เพราะความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านด้วยกันเองสามารถแก้ไขได้ด้วยวิถีจารีตประเพณี ส่วนความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนนั้นส่วนใหญ่จะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยกฎหมายซึ่งมักจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร และแม้ว่าภาครัฐจะมีการยื้อแย่งทรัพยากรไปจากชาวบ้านด้วยการหวงห้ามและกีดกันพื้นที่ป่าซึ่งเป็นแหล่งทำกินของชาวบ้านไป รวมถึงมีมาตรการในการใช้กฎหมายอย่างรุนแรงถึงขั้นจับกุมชาวบ้าน แต่ชาวบ้านก็ยังไม่มีการต่อต้านหรือขัดขืนอันเป็นเหตุให้เกิดการกระทบกระทั่งกันได้ อีกทั้งชาวบ้านมิได้มีความประสงค์จะก่อเหตุความรุนแรงใด ๆ เพื่อหวังผลทางนโยบายที่จะเกิดขึ้น จึงถือว่ายังไม่มี ความรุนแรงเพียงพอให้เป็นเหตุนำไปสู่การเป็นข้อเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้

ประเด็นสุดท้ายคือเรื่องของความเข้มข้นของความขัดแย้งพบว่ามีความเข้มข้นของความขัดแย้งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นได้ในอนาคตเพราะโอกาสในการเลื่อนชั้นทางสังคมของชาวบ้านในพื้นที่นั้นมีอยู่น้อยมาก อีกทั้งที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตที่สำคัญของชาวบ้านก็ถูกหวงห้ามเอาไว้กับภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรก็ไม่ได้มีความเป็นธรรมกับชาวบ้านซึ่งเป็นอีกปัจจัยเสี่ยงที่จะเพิ่มความเข้มข้นของความขัดแย้งขึ้นได้และสอดคล้องกับทฤษฎีความขัดแย้งที่ว่ายิ่งโอกาสในการเลื่อนชั้นทางสังคมมีน้อยเท่าไรโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งก็ยิ่งมากขึ้น

3. ศักยภาพของชาวชุมชนท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

จากการศึกษามีข้อสังเกตว่าที่ชาวบ้านยังไม่ดำเนินการใด ๆ ทั้งที่รู้ว่าตนเองนั้นเสียเปรียบในการเข้าถึงทรัพยากรและสูญเสียโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นได้นั้นอาจเป็นเพราะชาวบ้าน

ยังไม่พร้อมที่จะเอาตัวเองเข้าไปแลกกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับตน อีกทั้งจำนวนของชาวบ้านที่เป็นกลุ่มเฉื่อย ยังมีเป็นจำนวนมากกว่ากลุ่มที่มีความกระตือรือร้นในปัญหาที่ตนประสบอยู่ จึงไม่สามารถทำให้เกิดการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ และด้วยเหตุปัจจัยทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมาผู้วิจัยจึงมองว่า ชาวบ้านยังไม่มีศักยภาพในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้ของภาครัฐได้ในตอนนี้ แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีความขัดแย้งได้กล่าวไว้ว่าทุกสิ่งอย่างย่อมมีศักยภาพแฝงอยู่ดังนั้น แม้ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเร็ววันนี้ แต่ยังมีโอกาสในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายในอนาคตได้ ด้วยสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้อาจเป็นเพราะความที่ชาวบ้านไม่มีการรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ชัดเจน จึงไม่สามารถยกระดับความรุนแรงของความขัดแย้งหรือการต่อสู้ให้เพิ่มมากขึ้นได้ ถึงแม้ว่าระดับความเข้มข้นมีจะมียู่สูงพอสมควร แต่ก็ไม่สามารถทำให้ชาวบ้านเกิดการตระหนักรู้ในปัญหาและผลประโยชน์ของตนจนเกิดการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือเกิดการตอบโต้รัฐขึ้น ทำให้ตัวชาวบ้านต้องจำยอมทนอยู่กับนโยบายของรัฐเช่นนี้ต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นมีเงื่อนไขไปสามประการดังที่กล่าวมาที่ชาวบ้านจะต้องสร้างให้เกิดขึ้นมาให้ได้ และนี่ถือว่าเป็นเงื่อนไขสูงสุด เพื่อให้ได้สิ่งที่ชาวบ้านต้องการ

ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะ 2 ประการ คือ ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติและข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า ผลการวิจัยที่พบในเบื้องต้นนี้สามารถนำมาเป็นข้อเสนอแนะสำหรับชาวบ้านท้องถิ่นว่าควรต้องจัดตั้งกลุ่มเป็นองค์กรเชิงสถาบันที่มีแนวคิดอุดมการณ์ และผลประโยชน์ที่ชัดเจนให้ได้ อีกทั้งเร่งระดับความรุนแรงและความเข้มข้นของความขัดแย้งผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์กรจัดขึ้นอย่างสร้างสรรค์ และภาครัฐจะต้องเปิดใจให้กว้างในการรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านรวมถึงข้อเรียกร้องต่าง ๆ อย่างเข้าอกเข้าใจ อีกทั้งภาครัฐจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และอธิบายข้อเท็จจริงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้ชาวบ้านเข้าใจ และร่วมกันแสวงหาแนวทางแก้ไขนโยบายอย่างสร้างสรรค์

ในเชิงวิชาการผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีการวิจัยประยุกต์โดยใช้ทฤษฎีความขัดแย้งในการอธิบายนโยบายสาธารณะในแง่มุมอื่น อย่างเช่น เรื่องความเป็นธรรมและความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน เป็นต้น เพื่อให้ได้มุมมองทางนโยบายที่หลากหลายและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น โดยการวิจัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตควรเป็นการวิจัยแบบผสม(Mixed Method) โดยใช้ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพร่วมกัน เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลได้หลากหลายและเป็นข้อมูลสถิติที่เป็นประโยชน์ในการวิจัย และสุดท้ายควรศึกษาถึงความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐด้วยเพื่อให้เกิดผลการวิจัยที่ครอบคลุมทั้งสองฝ่ายของผู้ขัดแย้ง

เอกสารอ้างอิง

- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2535). *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). *มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2546). *นโยบายสาธารณะ*. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2543). *นิยามความจน*. ในคนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ. วิชาพันธ์ ก่อเกียรติขจร และสุนทรี เกียรติประจักษ์ (บ.ก.). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2536). *พัฒนาการของกฎหมาย “ป่าไม้” ไทย จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริม มาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม*. ในป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา. เล่ม 1. เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (บ.ก.). กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- ประเสริฐ เย็นวัฒนา และคุณ โทซันท์. (2554). *แนวทางพัฒนาและฟื้นฟูป่าชุมชนโคกหนองน้ำขาว*. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 4(4), 45-56.
- ปาริชาติ สุขุม. (2531). *ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory)*. โครงการวิจัยเสริมหลักสูตรคณะสังคม วิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- มงคล ติดนันท และอำนวยการ คำตื้อ. (2555). *การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตำบลกองแขก จังหวัดเชียงใหม่*. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 5(2), 96-111.
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. (2544). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความยากจนในสังคมไทย*. สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2558, จาก http://tdri.or.th/wpcontent/uploads/2013/07/YE2001_2_01.pdf
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550. 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47. หน้า 27.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2554). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศูนย์หนังสือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมพร อิศวิลานนท์ และเดวิด สุขกำเนิด. (2541). *ความยากจนของคนในครัวเรือน*. *วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์*, 16 (3), 82-102.

สุริยา ดงคำ บำเพ็ญ เขียวหวาน และเบญจมาศ อยู่ประเสริฐ. (2554). *การจัดการที่ดินป่าไม้: กรณีศึกษา*
ตำบล จ.ป.ร. อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สุเทพ สุนทรเกสัช. (2540). *ทฤษฎีสังคมวิทยาร่วมสมัย พื้นฐานแนวคิดทฤษฎีทางสังคมวิทยาและ*
วัฒนธรรม. เชียงใหม่: โกลบอลวิชั่น

อมรศักดิ์ กิจธนานันท์. (2551). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาแนวคิดและทฤษฎีกระบวนการนโยบาย*
สาธารณะ. เพชรบุรี: คณะเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี.

เอนก นาคะบุตร. (2536). *คน กับ ดิน น้ำ ป่า จุดเปลี่ยนแห่งความคิด*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชน
ท้องถิ่นพัฒนา.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2553). *โครงการศึกษาวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (รายงาน*
ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

Allan, K. (2006). *Contemporary Social and Sociological Theory: Visualizing*
Social Worlds. Pine Forge Press.

Dahrendorf, Ralf. (1959). *Class and Class Conflict in Industial Society*. Stanford: Stanford
University Press.